The Use of the Official Language Minority Press by Federal Institutions

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES
CANADA

Web site: www.ocol-clo.gc.ca

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002

Cat. No.: SF31-65/2002
ISBN: 0-662-66948-7

The Use of the Official Language Minority Press by Federal Institutions

Author: Estelle Charron
November 2002

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. LEGISLATIVE PROVISIONS 1

III. METHODOLOGY 2

IV. FINDINGS 4

THE ADVERTISING PROCESS AT INSTITUTIONS SUBJECT TO THE CPGC 5

THE ADVERTISING PROCESS AT INSTITUTIONS NOT SUBJECT TO THE CPGC 6

MANAGEMENT OF THE ADVERTISING PROCESS AND BUDGET IN INSTITUTIONS 7

WEAKNESSES IDENTIFIED 8

Government of Canada policy, procedures and guidelines 8

Advertisements published by members of Parliament 10

Treasury Board official languages policies 10

Advertising Guide 12

Contracts with advertising and placement agencies 14

English-language and French-language publications across the country 15

Partnership 16

Impact of advertising deadlines at various newspapers 18

V. PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT* 20

VI. CONCLUSION 22

LIST OF RECOMMENDATIONS 24

APPENDIX A - Complaints filed with the Office of the Commissioner of Official Languages regarding advertisements not placed in minority newspapers since 1998 27

APPENDIX B - Number of complaints regarding the failure to publish in official language minority press, per category and per year since 1998 28

APPENDIX C - Overview of complaints regarding the failure to publish in official language minority press since 1998 30

APPENDIX D - Institutions with the most complaints filed against them regarding the failure publish in official language minority press since 1998 33

APPENDIX E - List of institutions consulted 34

103-02284/

I. INTRODUCTION

For several years, the Office of the Commissioner of Official Languages has received many complaints about federal institutions' failure to use the official language minority press when placing advertisements in official language majority newspapers. In spite of various measures taken with the institutions by successive Commissioners of Official Languages over the years, primarily through investigations and complaints, and in spite of the commitments made by institutions following these investigations, the problem persists.

Since complaints are filed further to announcements being published in official language majority newspapers without equivalent announcements being placed in official language minority newspapers, the campaign that was the subject of the announcement is often finished, and it is too late to take the appropriate corrective measures.

To eliminate such cases where it is too late for corrective action, the Commissioner of Official Languages undertook a special study in the summer of 2001 in order to propose solutions to address these problems at their source and to prevent repeated complaints about the failure of institutions subject to the *Official Languages Act*[1] to use the official language minority press.

II. LEGISLATIVE PROVISIONS

Section 56 of the *Official Languages Act* gives the Commissioner of Official Languages the mandate to take any measures within her authority to ensure recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the *Official Languages Act* as regards the administration of the affairs of federal institutions, including any of their activities relating to the advancement of English and French in Canadian society.

This special study was conducted pursuant to the various provisions of the *Official Languages Act*. We considered first of all the requirements relating to the media, that is, section 11, Part II (Legislative and Other Instruments), and section 30, Part IV (Communications with and Services to the Public).

Section 11 states that:

> (1) A notice, advertisement or other matter that is required or authorized by or pursuant to an Act of Parliament to be published by or under the authority of a federal institution primarily for the information of members of the public shall, (a) wherever possible, be printed in one of the official languages in at least one publication in general circulation within each region where the matter applies that appears wholly or mainly in that language and in the other official language in at least one publication in general circulation within each region where the matter applies that appears wholly or mainly in that other language; and (b) where there is no publication in general circulation within a region where the matter applies that appears wholly or mainly in English or no such publication that appears wholly or mainly in French, be printed in both official languages in at least one publication in general circulation within that region.
>
> (2) Where a notice, advertisement or other matter is printed in one or more publications pursuant to subsection (1), it shall be given equal prominence in each official language.

[1] *Official Languages Act*, R.S.C. 1985 (4th Supp.), c. 31.

Section 30 stipulates that:

> Subject to Part II, where a federal institution is engaged in communications with members of the public in both official languages as required in this Part, it shall communicate by using such media of communication as will reach members of the public in the official language of their choice in an effective and efficient manner that is consistent with the purposes of this Act.

Part IV of the *Official Languages Act* stipulates that the public has the right to communicate with federal institutions and receive services from them in the official language of their choice, at their head or central office and at their offices in the National Capital Region, in Canada or elsewhere, where there is significant demand for services in that language. This obligation also applies to a number of federal institutions which, although privatized, are still subject to the *Official Languages Act*. It should be noted that in this report, privatised institutions will be treated in the same manner as other federal institutions.

The *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* set forth the conditions establishing a significant demand for services in English and French. They also include a series of general rules and rules pertaining to specific services.

Throughout this study, we have also considered Part VII of the *Official Languages Act*, specifically section 41, which provides that:

> The Government of Canada is committed to (a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and (b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

In Canadian society, the media, including newspapers, are important communication tools. Official language minority communities rely to a great extent on the media in their language, including their newspapers, to be informed of current events relating to their community. Official language minority newspapers foster the development and vitality of these communities.

In addition to communicating with the public in the official language of their choice, all federal institutions are required to implement Part VII of the *Official Languages Act*.

III. METHODOLOGY

We began with an analysis of the complaints received over the last four years. Between January 1, 1998 and December 31, 2001, a total of 848 admissible advertising-related complaints were filed with the Office of the Commissioner of Official Languages (these account for 19% of all admissible complaints). Of this total, 810, or 95.5%, pertained to the failure to place advertising in French-language minority newspapers and 38, or 4.5%, pertained to the failure to place advertising in English-language minority newspapers (see Appendix A).

In order to identify the type of advertising that was most frequently the subject of complaints, we divided the complaints into the following categories.

The first category, "Notices," includes advertising pertaining to promotions, calls for tender, notices, invitations, etc. According to our tabulations, this type of advertising accounts for 24.9% of advertising-related complaints filed since 1998.

The second category, "Recruitment," pertains specifically to the hiring of staff. This category does not include general advertising by Human

Resources Development Canada, such as announcements regarding student employment programs. This second category of advertising accounts for 10.6% of advertising-related complaints received since 1998.

A third category, "Commercial," includes advertising directly related to the institution's mandate, announcements regarding federal programs, and information about routes and tariffs directed at the public. This category includes all commercial advertisements placed by third parties working under contract for an institution subject to the *Official Languages Act*. This category of advertising includes the greatest number, or 53.9%, of complaints.

A fourth category, "Partnership," includes all types of advertising made under a partnership by one federal institution with another federal or provincial institution or a private firm. This category also includes advertising by firms or groups that receive federal grants and are required to publish their advertising in both official languages. According to our records, this type of advertising accounts for 7.5% of advertising-related complaints filed since 1998.

A final, "Miscellaneous," category encompasses all advertising that does not fall under one of the other categories. This type of advertising accounts for 3.1% of advertising-related complaints filed since 1998.

Appendix B gives a more detailed breakdown of the categories of complaints, with the number of complaints filed each year since 1998. Appendix C provides detailed statistics about the number of complaints by linguistic group per province, the section of the *Official Languages Act* in question and the provinces most often involved. Overall, the majority of complaints pertain to section 30 of the *Official Languages Act*.

In reference to the table on complaints filed against institutions per year (see Appendix D), we note a reduction, from 284 to 121, in the number of complaints lodged between 1998 and 2001. This is an encouraging trend which no doubt indicates that institutions are increasingly aware of their obligations with respect to the use of the minority press. However, caution must be exercised in interpreting the data, since we are unable to ascertain whether the extent of the advertising carried out by the institutions was consistent from year to year. The most frequently cited institutions are Air Canada, Human Resources Development Canada, and the Halifax International Airport Authority.

Next, we examined the Communications Policy of the Government of Canada (CPGC) to gain a better understanding of the advertising process. This policy was issued under section 7 of the *Financial Administration Act*.[2] It is applicable to all departments and agencies listed in Schedules I, I.1 and II of the *Financial Administration Act*, for whom Treasury Board is the employer. As for Crown corporations, they fall under Schedule III of this Act.

Then we selected some twenty institutions of varying types to study the operation and management of the advertising process in various institutions subject to the *Official Languages Act*. To this end, we conducted a total of 24 interviews with communications officials at these institutions in order to discuss budget allocation for media use and, if applicable, their internal policies and procedures pertaining to advertising and the development and approval of advertising prepared by the institution at the national and regional levels.

Some institutions were selected for our study depending on their central agency role or common service orientation, the nature of their advertising and their involvement in

[2] *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11.

partnership or third party agreements; others were randomly selected from among the institutions listed in Schedules I, II and III of the *Financial Administration Act*.

We also conducted interviews with five officials from the key communications agencies, namely, the Canada Information Office (which, on September 1, 2001, became the Communication Canada agency); the Treasury Board Secretariat (TBS); the Privy Council Office; and Public Works and Government Services Canada (PWGSC). We analyzed documents such as contracts with advertising agencies, general advertising and official languages policies and guidelines, as well as internal policies and guidelines of some federal institutions and the *Advertising Guide* produced by PWGSC's now defunct Communications Coordination Services Branch. We also reviewed, on the federal government's Publiservice Intranet site, all sites and links pertaining to advertising.

At the time we conducted our interviews and examined the documents, policies, and procedures relating to advertising, TBS was revising its government communications policy. The new CPGC was subsequently approved; it came into force on April 1, 2002. Although the interviews and analyses were completed before the new communications policy took effect, this report takes account of the changes subsequent to this policy coming into force.

We also had discussions during the study with representatives of the Association de la presse francophone (APF), which represents French-language newspapers outside Quebec, and of the Quebec Community Newspapers Association (QCNA), which represents English-language community newspapers in Quebec.

Finally, this report takes into account the comments received on our preliminary report from organizations included in our study. Air Canada has indicated that it would like to meet with our Office concerning its obligations under the *Official Languages Act* and has reserved its comments until the meeting, which will take place later this fall.

IV. FINDINGS

The CPGC establishes the roles and responsibilities of the central agencies (e.g., TBS and the Privy Council Office) and of the common services organizations (e.g., PWGSC and Communication Canada) as regards communications. Under paragraph 7(1)(a) of the *Financial Administration Act*, Treasury Board is responsible for approving and enacting, under the direction of Cabinet, the CPGC. TBS is responsible for developing the official languages policies, which also include guidelines on media use. Moreover, the Privy Council Office supports Cabinet communications strategies and monitors their implementation, informs institutions of government priorities, and provides them with advice and assistance in managing their communications program. Under the CPGC, the Minister of Public Works and Government Services (PWGSC) is mandated by Cabinet to ensure the integrity of the awarding of contracts for advertising and public-opinion research. PWGSC is responsible for the management of service contracts and the competitive process for the selection of advertising agencies by federal departments, as well as contracts with the government's accredited placement agency. Communication Canada was born out of the amalgamation, on September 1, 2001, of the now defunct Communications Coordination Services Branch of PWGSC and the Information Canada Office. Communication Canada ensures that communications concepts and strategies used by the institutions subject to the CPGC are

consistent with the government's communications objectives. Communication Canada also approves the general media plans of federal institutions listed in Schedules I and II of the *Financial Administration Act*, as well as their individual advertising.

Communications operations in the federal government are constantly evolving. Many changes have been made in recent years. For the past year, there has been a Cabinet committee on Government Communications, comprised of various ministers and chaired by the Minister of Public Works and Government Services. This committee adopts strategic directions to make communications more effective and consistent throughout the government and supervises the strategy or approach to government communications as a whole.

Until very recently, government advertising initiatives were not subject to supervision or centralized review of any kind. In view of the significant investment the government makes in advertising, a series of new management techniques has been adopted, including the creation of the Government Advertising Committee. This committee is made up of Communication Canada officials, the Assistant Secretary to the Cabinet, the Director of Operations and Strategic Planning at the Privy Council Office, as well as directors general of communications from various large departments. It was created to improve the planning and implementation of the government's major advertising campaigns and its mandate is to examine and provide advice on these campaigns. This committee can invite institutions to submit their media plans to it, although it does not have the authority to require this.

As stated above, we examined the CPGC, which "[...] applies to all institutions of the Government of Canada identified in Schedules I, I.1 and II of the *[Financial Administration] Act.*"[3] These departments and agencies, for whom Treasury Board is the employer, are governed by the *Public Service Employment Act.*[4] On the other hand, some thirty institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* for whom Treasury Board is not the employer (e.g. Crown corporations and the various museums), as well as privatized institutions that are still subject to the *Official Languages Act* (e.g. Air Canada and NAV CANADA) are not required to comply with the CPGC. However, Treasury Board encourages the institutions listed in Schedule III (Parts 1 and 2) to become familiar with the CPCG and to apply its principles to their own communications management.

THE ADVERTISING PROCESS AT INSTITUTIONS SUBJECT TO THE CPGC

As the employer, Treasury Board can issue policies to ensure that institutions comply with the provisions of various programs. One example is the CPGC.

Up until four years ago, federal institutions required to comply with the government communications policy had to submit their annual advertising plan once per year to the now defunct Communications Coordination Services Branch of PWGSC. On December 1, 1998, this Branch created an electronic reporting system, which is used to gather information on advertising plans and public-opinion research conducted for federal institutions. Since then, the planning process has been better controlled. Institutions must now submit to Communication Canada, three times per year, an advertising plan indicating overall objectives and planned budgets.

Communication Canada is also responsible for approving, in all but a few cases, all

[3] Treasury Board, Communications Policy of the Government of Canada [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_e.html], under Application and Authority.

[4] *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1985, c. P-33.

advertising from institutions subject to the CPGC. Thus, in addition to the general advertising plan, the federal institutions in question must also submit for approval a detailed advertising plan for each project, regardless of the type of media to be used. These advertising plans must include, among other things, the target audience, a copy of the advertisement itself, in both English and French if the institution must publish it in both official languages, the media to be used (national or regional coverage), the campaign duration, and any partners.

Each institution works with the advertising agency assigned to it through the competitive process for advertising design and production. In most cases, these advertising agencies cannot place announcements in the media. Média I.D.A. Vision is the only accredited media placement agency that is authorized to purchase media space or air time on behalf of the government. It too was selected by means of a competitive process.

To meet the needs of some institutions or to facilitate the management of a specific program, PWGSC may negotiate special contracts providing for institutions to deal directly with the newspapers, without having to seek Communication Canada approval. This is the case of the Public Service Commission, which is responsible for external recruitment to organizations which are subject to the *Public Service Employment Act*. External recruitment advertising accounts for 10.6% of advertising-related complaints filed against federal institutions since 1998.

The advertising agency usually develops specific advertising campaigns. The media plan includes the visual concept, the regions to be included in the campaign, and the suggested media. The institution has the final say in approving the media plan. The institution then submits the media plan to Communication Canada for approval. If it is determined that an advertisement must be placed in both official languages, Communication Canada checks to ensure that media from both official language groups have been selected. It does not, however, verify whether the suggested media effectively reach the two official language communities. At the time of our interviews, PWGSC's Communications Coordination Services Branch was of the opinion that each federal institution is responsible for the content and linguistic quality of messages prepared in either official language and that it is up to each institution to comply with the linguistic obligations set out in the *Official Languages Act* as regards communications with the public.

Communication Canada is responsible for issuing project registration numbers permitting institutions to contract advertising agencies through PWGSC. When approving a media plan, Communication Canada assigns a registration number and returns the material to the institution. This number is then used by Média I.D.A. Vision when placing advertisements. Média I.D.A. Vision does not accept any placement orders without a registration number.

The advertising process at institutions not subject to the CPGC

Since Treasury Board is not the employer for institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* or for privatized institutions, it cannot require that they comply with its communications policy and guidelines. Treasury Board does nevertheless encourage them to draw on its policies to ensure compliance with the various acts to which they are subject, such as the *Official Languages Act*.

With regard to communications, including advertising, these institutions and corporations operate independently. Some institutions sign one-year or multi-year contracts with advertising agencies, while others often develop

their own advertising and use the services of advertising agencies for specific projects only.

As they are not subject to the CPGC, these institutions are not required to submit their media plans for advertising campaigns or specific advertisements to Communication Canada for approval. They are nevertheless required to fulfil their official language obligations, and as already mentioned, they are encouraged to apply the CPGC principles to their own communications management.

Our study showed that institutions not subject to the CPGC do not violate the provisions of the *Official Languages Act* any more than other federal institutions. We did note, however, that among Crown Corporations and privatized corporations, Air Canada and its regional carriers and Halifax International Airport Authority were the object of the greatest number of advertising-related complaints. Air Canada and its regional carriers were the object of 32% of advertising-related complaints in 1998, 23.1% in 1999, 17.9% in 2000 and 6.6% in 2001. Halifax International Airport Authority was the object of 9.5% of these complaints in 2000 and 12.4% in 2001. The new *Air Canada Public Participation Act*,[5] which was enacted on July 5, 2000, now specifies the obligations of Air Canada's regional carriers regarding communication with the public, including advertising. Previously, Air Canada maintained that the *Official Languages Act* did not apply to its regional carriers. This new legislation rules on former areas of contention.

Officials at Halifax International Airport Authority, for their part, argue that they are subject to section 30 only for their communications with the travelling public (section 23 of the *Official Languages Act*) and not for communications involving general business and the general public (section 22 of the *Official Languages Act*). The airport authority's position is based on the premise that the "general public" and the "travelling public" are separate entities under the *Official Languages Act*. According to the Commissioner of Official Languages, an attentive reading of section 23 of the *Official Languages Act* shows that this is not the case. The introductory clause "for greater certainty" in section 23 of the *Official Languages Act* makes section 23 a continuation and complement to section 22. That means that section 23 is inoperative without section 22. The Commissioner of Official Languages stressed this point in a preliminary report she submitted in October 2001 to TBS and to the airport authorities affected by complaints of this nature. TBS has since accepted our position and is currently working towards resolving the issue by outlining the institutions' obligations in this regard.

Management of the advertising process and budget in institutions

During this study, we noted that the way the communications/advertising process and budgets are managed varies from one institution to another, whether the institutions are subject to the CPGC or not, or whether they are privatized institutions that are still subject to the *Official Languages Act*.

Some institutions have centralized the entire communications/advertising function and related budgets at their head office. Other institutions retain control over communications budgets at their head office, but provide some of that budget allocation to their regional offices. Some institutions share their initial budget allocation with each region according to its needs. Other highly decentralized institutions have one budget for head office and a separate communications/advertising budget for each region.

[5] *Air Canada Public Participation Act*, R.S.C. 1985 (4th Supp.), c. 35.

The CPGC states that "[t]he head of communications must ensure that the activities of an institution's communications staff, at headquarters and in regional offices, conform to the requirements of this policy regardless of reporting relationships or placement within organizational structures." (Accountability #6).

Our study revealed that employees other than communications staff also place ads in the media. We also noted that, the more decentralized the advertising process and budget, the more difficult it is for the institution to ensure that all its offices meet their linguistic obligations. Without an internal monitoring system, regional managers can place advertisements as they see fit, unbeknownst to the institution's head office and approval process officials at Communication Canada. They simply develop the advertisement themselves or have it prepared locally either by the newspaper or by a small private firm. Then, the manager deals directly with the newspapers and absorbs the expenditure for the advertisement from his or her operating budget.

Although the managers in question at head office recognize that managers do not always follow the established approval process, few institutions have internal directives to guide their managers. Fisheries and Oceans adopted an internal directive in 2000, which it distributed to all its managers. At the time of our study, Parks Canada was preparing an internal directive. Furthermore, most federal institutions stressed that managers, both at head office and in the regions, can refer to the CPGC, to Treasury Board official languages policies, or to the *Advertising Guide* produced by the now defunct Communications Coordination Services Branch of PWGSC. This guide is now the responsibility of Communication Canada. All these documents are available on Publiservice, the federal government's Intranet site, either under the TBS directory or the Communication Canada directory. The weaknesses found in this approach are discussed below and recommendations are made in this regard.

However, institutions for whom the employer is not Treasury Board and which are therefore not subject to the CPGC, do not have access to Publiservice. They can consult federal policies on the Internet sites of central agencies, although the *Advertising Guide* is only available on Publiservice. During our interviews, we noted that the institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* were not aware of this document. We will address this matter below.

Weaknesses Identified

Government of Canada communications policy, procedures and guidelines

The previous government communications policy dates back to 1988. The new CPGC took effect on April 1, 2002. At the time we conducted our interviews and examined the communications documents relating to the internal operations of the institutions taking part in this study, the 1988 policy was still in force. This report does, however, take into account the changes included in the new policy.

To begin, this policy stipulates that federal institutions are not required to submit for approval to Communication Canada their notices, calls to tender, announcements of public hearings and general information about institutions. Our data shows that notices account for about a quarter, or 24.9%, of advertising-related complaints (211 complaints) filed with our office between January 1, 1998, and December 31, 2001. This significant number of complaints indicates that better monitoring is necessary.

Although TBS added a few details, official languages still occupy only a relatively small place in the CPGC. Policy Requirement #4 states simply: "[...] institutions must respect the equality of status of the two official languages as established by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and given effect through the *Official Languages Act* and the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*."

The previous government communications policy of 1988 clearly reiterated institutions' linguistic obligations as regards service to the public, namely, to respect "the constitutional right of the public to be served in English or French from their head or central office, or from any other of their offices where there is a significant demand for services in such language, or where the nature of the office makes it reasonable that services be provided in both official languages."[6] The new policy does not include this reference. Rather, Policy Requirement #4 reads: "Institutions must identify and respect all official language requirements that apply when engaging in any of the communication activities stipulated in this policy."

The section of the policy pertaining specifically to advertising (Policy Requirement #23) states that institutions must determine the linguistic obligations incumbent upon them pursuant to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*; however, it does not set out what these obligations are.

In light of the foregoing, we are of the opinion that, in the new CPGC, TBS should have retained the reference to the public's constitutional right to be served in English or in French at the head or central office of federal institutions, as well as at any other office or facility where there is significant demand for communications with and services in either of those languages or where this is justified given the mandate of the office. TBS should further strengthen the overall official languages provisions as well as provisions with regard to specific communication activities.

The Commissioner of Official Languages therefore recommends that the Treasury Board Secretariat:

1. **ensure that, by March 31, 2003, the government communications policy, procedures or guidelines place greater emphasis on official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by stipulating linguistic obligations according to the mode of communication used and by citing the right of Canadians to receive communications from the federal government in the official language of their choice;**

2. **ensure that, by March 31, 2003, where linguistic obligations are cited, its government communications policy, procedures or guidelines refer the reader to the relevant sections/chapters/guidelines of Treasury Board policies, the *Official Languages Act*, or the *Official Languages Regulations*.**

Regarding Recommendation 1, TBS points out that Policy Requirement #23 of the CPGC refers to the obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and specifies the obligation to include the media serving the linguistic minority. Also, under Policy Statement #2 and under Policy Requirements #1a) and #4 of the CPGC, there are references to the language obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including the right of the public to communicate with the government in either language, and references to the *Official Languages Act* and to the obligation to comply with Treasury Board official languages policies.

[6] Treasury Board, Government Communications Policy (1988).

We concur with TBS that the CPGC is not intended as a substitute to the *Official Languages Act*. However, we believe that TBS ought to take every opportunity, in its policies and guidelines, to reinforce relevant official language obligations by outlining their basic principles, in addition to referring the reader to related policies and guidelines.

TBS has informed us that it plans to take Recommendation 2 into account during the next policy review scheduled to occur within five years of the CPGC's effective date. The intent of the recommendation is that TBS take appropriate action within the specified time frame. Thus, in the shorter term, we consider that TBS ought to amend its communications guidelines in accordance with the recommendation.

Advertisements published by members of Parliament

The Office of the Commissioner of Official Languages also receives complaints to the effect that members of Parliament and federal ministers place advertisements in newspapers, on behalf of the Government of Canada, to announce government initiatives such as funding or job creation, or to invite the public to events. These ads often include the name of the member of Parliament or the name and title of the minister in question, along with the Government of Canada logo. When such complaints are brought to the attention of the office of the member of Parliament or Minister, officials answer that the ads in question were paid for by the member of Parliament's or Minister's constituency office. They point out that, pursuant to section 90 of the *Official Languages Act*, which states that "[n]othing in this Act abrogates or derogates from any powers, privileges or immunities of members of the Senate or the House of Commons in respect of their personal offices and staff or of judges of any Court," such ads are not covered by this Act. The Office of the Commissioner of Official Languages is currently examining the application of this section. Any ensuing recommendations will be addressed to the proper authorities.

Treasury Board official languages policies

The Policy on Communications with the Public[7] stipulates when communications with the public must be in both official languages and also defines what constitutes a communication. This definition includes advertisements.

Moreover, the policy stipulates (Policy Requirement #3) that "[a]ny country-wide communication with the public, by a federal institution or on its behalf, must therefore normally be provided simultaneously in both official languages." [our underlining] In our opinion, this sentence is open to interpretation as regards advertising. For example, a manager may conclude that if he or she places an announcement in the official language majority newspaper in a specific region, he or she is not required to place the announcement in official language minority newspapers since the announcement is not disseminated country-wide. This is incorrect. The fact that an announcement is not published nationally does not preclude the institution being required to publish it in both official languages. Moreover, if an institution places an announcement in a majority-language daily on a Monday and the minority-language newspaper is a weekly and is only published on Thursday, the institution will clearly not be able to publish its announcement in both newspapers simultaneously. The reality is that a number of official language minority newspapers are only printed once a week, hence weeklies. Minority-language weeklies are an effective method of

[7] Treasury Board, official languages policies, chapter 1-1 - Communications with the Public [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_1_e.html].

communication given the relatively permanent nature of the announcements featured in them, their long-term accessibility and the fact that they have good market penetration and stable readership.

TBS points out that the sentence in its Policy on Communications with the Public, to which we refer above as being open to interpretation, must be interpreted in relation to the sentence which precedes it. This sentence states that "[w]hen the communication is aimed at the general public [...], both official languages must be used." In our view, to interpret the second sentence in relation to the first presupposes that the "general public" is synonymous with "country-wide." We believe that targeting the "general public" can also mean the public within a specific region, in which case both official languages may have to be used, depending on whether the region is in an area of significant demand as determined by the *Official Languages Regulations*.

Since our example concerns placing an advertisement in the newspapers, TBS also underlines the fact that in this case reference must be made to the Policy on Use of Media,[8] which deals specifically with the matter. TBS further points out that advertising in official languages minority media is addressed in the CPGC, which includes the following statement under Policy Requirement #23: "[...] institutions must respect the Government of Canada's commitment, stated in Part VII of the *[Official Languages] Act*, to enhance the vitality of official language minority communities. Advertising plans and campaigns must address the needs, concerns and language preferences of such communities. Media buys must include the purchase of advertising space and time in organs serving a community's official language minority, be it English or French."

We recognize that TBS's guidelines on media use clarify the obligations of federal institutions under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and are intended to help institutions apply the policy efficiently and effectively. These guidelines do not, however, have the force of law. They are instead akin to good management practices.

It is our opinion that Treasury Board's official languages policies should provide more details about the obligations arising from sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and suggest more ways of implementing them.

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat:

3. **by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with the Public to include more details about the obligations arising from sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and directly discuss media use.**

TBS has pointed out that the Policy on Use of Media specifically deals with the obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. However, it agrees that the Policy on Communications with the Public could have better links to the Policy on Use of the Media. Its Official Languages Branch will therefore consider the above recommendation in the context of the official languages policy review which will take place in the coming year.

We expect the consideration given the above recommendation to translate into the action necessary to fully implement it.

During our interviews, some of the institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* expressed a need for better directives on the implementation of sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. We trust that implementation of the above recommendation and the establishment of

[8] Treasury Board, official languages policies, chapter 1-5 - Use of Media [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_5_e.html].

links between the two Treasury Board policies mentioned above will be helpful to these institutions, since Treasury Board encourages them to draw on its policies in order to comply with the *Official Languages Act*.

Moreover, with regard to monitoring, it was noted that TBS ensures that the official languages policies are applied through monitoring activities conducted either by the institution or by its Official Languages Branch.

We found that many institutions whose communications functions and especially advertising are decentralized have no system to ensure that managers are well acquainted and comply with their obligations relating to communications/advertising. We were also told that regional managers can easily publish newspaper announcements without the knowledge of officials at head office. Communications officials at the head offices of some institutions stated that regional managers have access to the various federal policies and to the *Advertising Guide*, all of which are posted on Publiservice, and they assume that all managers fully understand their contents.

Moreover, other institutions indicated that they had resolved several problems since they had developed an internal directive distributed to all managers in all their offices throughout the country. This is the case at Fisheries and Oceans. The internal directive prepared in 2000 led to a drop in the number of advertising-related complaints filed against the institution.

In view of the large number of complaints we continue to receive concerning the failure of federal institutions to use the minority-language press, and given that the head of communications in each institution clearly is responsible for ensuring compliance with the CPGC, all federal institutions must exert greater control over the management of their advertising process, and TBS must see to the application of Treasury Board official languages policies.

In light of the preceding, the Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat:

4. **by March 31, 2003, develop audit measures to see to the application of the advertising component of Treasury Board official languages policies and conduct periodic audits;**

5. **by March 31, 2003, encourage federal institutions to develop internal procedures to help their managers apply the Communications Policy of the Government of Canada to institutional operations.**

TBS accepts the principles in Recommendation 4 and has indicated that its Official Languages Branch will be able to follow up on it within a year. We take this to mean and expect that the Official Languages Branch will in fact do so within a year.

Regarding Recommendation 5, TBS underlines the fact that the CPGC contains procedures that institutions must follow. As for internal procedures within departments, TBS considers that this question is properly left to each institution concerned, provided the procedures they develop for their own operations meet the procedural requirements of the CPGC.

While we agree that the question of internal procedures is properly left to each institution concerned, we believe that TBS ought nonetheless to encourage institutions to develop procedures tailored to their particular situation. In this way, managers may be more likely to buy into the policies.

Advertising Guide

This guide was published in January 2000 by the now defunct Communications Coordination Services Branch of PWGSC to help institutions subject to the government

communications policy to conduct their advertising effectively through the appropriate media.

The section entitled "Advertising Checklist" provides a list of steps in the advertising process. In bold type, it states that advertising should be planned in both official languages, adding later on that copy should be proof-read in both languages.

Under the "Applicable Policies" section, the guide notes initially that "[t]he *Official Languages Act* states that both official languages must be used and presented equally in all advertising."[9] The guide cites for example that, "[...] when an ad is placed in a daily English-language paper serving a specific community, [...] the same ad must be placed in an equivalent French-language paper serving the same community. If there are no equivalent newspapers, the alternatives would be to use a different medium (for example, radio), or to publish a bilingual advertisement in the newspaper of your choice."[10] [our underlining]

The guide is helpful in that it states federal institutions' linguistic obligations and gives an example of their application. However, we do not agree with the interpretation of the *Official Languages Act* that is presented. The sample announcement included in the guide is in fact a misinterpretation of the *Official Languages Act*. This Act does not stipulate that announcements must be published in daily newspapers. The equality of both languages does not necessarily mean that they must be treated "identically." As regards the print media, minority-language weeklies are an effective way of reaching official language communities since these papers have good market penetration and enjoy stable readership.

The Department of National Defence has underlined the fact that there are instances where minority-language publications do not reach a wide enough portion of the community. In this regard, we wish to point out that, whereas a national official language majority newspaper may be appropriate for reaching the target audience in cases of country-wide advertising in English, there is no equivalent newspaper for doing so in French. Thus, in such cases, in order to compensate and reach out at the national level, institutions are required to place advertisements in French-language newspapers in various localities. However, if in doing so, equivalence is still not achieved, other media will have to be used.

The *Advertising Guide*, now the responsibility of Communication Canada, should make the distinction between the obligations arising from section 11 and those arising from section 30 of the *Official Languages Act*. Section 30 stipulates that, where warranted by demand, the use of the media must provide for effective communication with members of the public in their preferred official language. The institution may choose to use newspapers. Section 11 does not allow institutions to use media other than the print media. Under this section, institutions are required to publish announcements in both official languages, the French version in at least one primarily French-language publication and the English version in at least one primarily English-language publication. This section pertains to publications "in general circulation within each region."[11] This does not limit the choice to daily newspapers.

In light of the preceding, the Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada:

6. **by March 31, 2003, make the required corrections to the *Advertising Guide*, drawing on Treasury Board Secretariat guidelines on media use, to make the distinction between obligations**

[9] Public Works and Government Services Canada, *Advertising Guide*, p. 3. [Via Publiservice: http://publiservice.gc.ca/services/adv-pub/protected/downloads/adguide_e.pdf].

[10] *Supra*, note 9, pp. 3-4.

[11] *Supra*, note 1, s. 11.

pursuant to section 11 and those pursuant to section 30 of the *Official Languages Act*;

Communication Canada has informed us that when it received our preliminary report, the guide was already being revised. Communication Canada will pursue its review, in cooperation with our Office and TBS, and take into account TBS's guidelines on advertising, which will be issued shortly within the framework of the CPGC.

7. **by March 31, 2003, define, in its *Advertising Guide*, the concept of *equivalent publication*;**

Communication Canada will define the concept of equivalence in co-operation with our Office and TBS.

8. **by March 31, 2003, change its interpretation of *equivalent publication* to include weeklies.**

Communication Canada will make the modifications in co-operation with our Office and TBS.

All supporting documents pertaining to communications and advertising are available on Publiservice, which is managed by Communication Canada. This Intranet site offers a whole range of services relating to the various media, including advertising samples and key links. This site is well designed and provides a wealth of information for communications managers. Communication Canada points out that almost 95% of all federal public servants have access to Publiservice and the percentage is increasing all the time.

Access to Publiservice by federal institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* and by privatized institutions subject to the *Official Languages Act* is optional and costs are associated with each subscription. Such access is assured through the Government Enterprise Network (GENet), managed by PWGSC. At the time when Communication Canada was preparing its comments on our preliminary report, responsible officials at GENet informed them that, among the federal institutions listed in Schedule III mentioned above, new institutions were subscribing to the GENet at a rate such that 90% of them now have access to Publiservice and, therefore, to the whole range of information contained therein.

Contracts with advertising and placement agencies

For the institutions listed in Schedules I and II of the *Financial Administration Act*, PWGSC is the only body authorized to issue advertising-related contracts, either with advertising agencies or with the placement agency accredited by the government (Média I.D.A. Vision).

The institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* and the privatized institutions subject to the *Official Languages Act* negotiate their contracts directly with advertising agencies, without any involvement on the part of PWGSC.

The study showed that contracts signed between client federal institutions (institutions listed in Schedules I, II, and III as well as privatized institutions) and advertising agencies do not include any clause citing the requirements relating to communications with and services to the public in both official languages.

Officials of the now defunct Communications Coordination Services Branch at PWGSC maintained that it is not necessary to include such a clause in standard contracts since each federal institution is wholly responsible for ensuring compliance with the provisions of the *Official Languages Act*. Moreover, they added that advertising agencies that make it through the pre-selection process must submit an

advertising campaign illustrating, among other things, their use of media in both official languages. In their opinion, the agencies know that they must produce advertising in both official languages.

We do not share this point of view. Including a language-related clause in the contract with an advertising or placement agency would be a more effective way of ensuring that agencies are aware of and comply with federal institutions' linguistic obligations as regards communications with and services to the public.

The Commissioner of Official Languages therefore recommends that Public Works and Government Services Canada:

9. by March 31, 2003, develop a language-related clause to be included in all future contracts signed with advertising or placement agencies.

The Department has informed us that it will follow up on this recommendation, although we have not yet received written confirmation to this effect.

The Commissioner of Official Languages also recommends that the Treasury Board Secretariat:

10. by March 31, 2003, encourage federal institutions for whom Treasury Board is not the employer and privatized institutions subject to the *Official Languages Act* to include a language-related clause in all future contracts signed with their advertising and/or placement agencies.

According to TBS, the role of Treasury Board with respect to these institutions is to encourage them to apply the principles set out in its policies, and TBS is not authorized to specify the procedures to be followed. Thus TBS considers that it is not in a position to follow up on the above recommendation as stated. However, TBS's Official Languages Branch is prepared to remind these institutions, and even to stress, at the next Crown Corporations Advisory Committee on Official Languages meeting in 2003, that they are responsible for taking the necessary measures to comply with the principles set out in Treasury Board policies.

Given that PWGSC is prepared to add a language-related clause to its contracts with advertising and the accredited placement agency, we consider that TBS could at least suggest to federal institutions for whom Treasury Board is not the employer that they follow PWGSC's lead. Including a language-related clause in their contracts with these agencies would serve to ensure that these institutions comply with the principles set out in Treasury Board policies when third parties act on their behalf.

We have been informed by the Clerk of the Privy Council that the President of the Treasury Board has requested that TBS examine mechanisms for monitoring the application of the CPGC by federal agencies and Crown corporations.

English-language and French-language publications across the country

Média I.D.A. Vision is the placement agency accredited for the government, that is, for the institutions listed in Schedules I and II of the *Financial Administration Act*. It is the only agency authorized to purchase media space or air time on behalf of the government. All advertising subject to approval by Communication Canada must be submitted to Média I.D.A. Vision for placement. Federal institutions listed in Schedule III of this Act, for which approval from Communication Canada is not required, usually deal directly with the newspapers.

PWGSC officials stated that it is up to the accredited placement agency to keep a current list of English-language and French-language publications/newspapers across the country and that this responsibility is one of the conditions of its contract with the government. Nevertheless, we found no specific clause to this effect in the contract.

Moreover, the advertising agencies used by the institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* and by privatized institutions do not have access to the newspaper list held by Média I.D.A. Vision, since they are not its clients.

In spite of what PWGSC officials told us, we were surprised to hear, on more than one occasion, from advertising officials with Schedule I and II institutions, that advertising agencies they deal with do not have at their disposal the same list of nationally-recognized newspapers that Média I.D.A. Vision has.

As the body responsible for awarding government advertising contracts, PWGSC should perform its advertising-related responsibilities more effectively. Since the placement agency Média I.D.A. Vision acts on behalf of PWGSC, it is incumbent on PWGSC to ensure that the list of English-language and French-language newspapers across the country is updated and distributed to whoever should receive it. Moreover, PWGSC should establish selection criteria to guide the choice of English-language and French-language newspapers across the country and append them to the contract signed with the placement agency.

In light of the preceding, the Commissioner of Official Languages recommends that Public Works and Government Services Canada:

11. **by December 31, 2002, amend its contract with Média I.D.A. Vision, to include a clause stipulating that the agency must keep an updated list of English-language and French-language newspapers across the country and of the regions served by these newspapers.**

The Department has informed us that it will follow up on this recommendation, although we have not yet received written confirmation to this effect.

In her preliminary report, the Commissioner recommended that Communication Canada take appropriate measures to make available to the institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* and to privatized institutions subject to the *Official Languages Act* the aforementioned list of newspapers.

According to Communication Canada, the list of newspapers is already offered to planning departments and organizations through its partner responsible for the management of this list, Média I.D.A. Vision. Moreover, as already mentioned, 90% of Schedule III institutions now have access to Publiservice.

In the course of our study, we learned of a case where a Schedule III institution was denied the list of newspapers by Média I.D.A. Vision since the institution in question was not one of its clients.

The Commissioner of Official Languages therefore recommends that Communication Canada:

12. **inform institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* that a list of newspapers is available to them and explain how they can obtain it.**

Partnership

Whereas the previous government communications policy addressed the issues of partnership and sponsorship in only a superficial way, the new policy deals with these matters in greater detail. However, the only reference to official languages reads as follows: "Official languages [...] are among the communication requirements delineated in

partnering agreements." (Policy Requirement #24). Managers who are not familiar with the policies and practices therefore have to do extensive research in order to understand these requirements.

The *Advertising Guide*, which is now the responsibility of Communication Canada, makes very little mention of advertising partnerships. The only reference is in Appendix A, a short definition of "partnership" and the following suggestion about its use: "If government funds are provided to an association or group for communication and marketing activities and there is resultant visibility for the department (such as the Canada wordmark use), departmental representatives should have the opportunity to approve the material before it is published to ensure that government policies, such as the Official Languages Policy, are respected."[12]

Treasury Board's official languages policies were developed to ensure compliance with the provisions of the *Official Languages Act*. Although there are guidelines pertaining to grants and contributions, TBS does not address the issue of partnership.

Federal advertising conducted through partnerships with other groups is the subject of 7.5% of advertising-related complaints filed since 1998. We noted that there are few directives to guide federal institutions in this regard.

We acknowledge that the level of federal participation in a partnership can vary greatly from one agreement to another and that it would be difficult to apply a general operating principle. This is all the more reason to ensure that institutions are given sufficient guidance.

The study also revealed that some representatives of federal institutions do not make a distinction between the obligations pursuant to federal funding and those pursuant to a partnership. Some institutions, such as Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), are more or less a conduit for federal funding to other levels, such as the provinces. This funding is in turn distributed by the provinces to other entities, such as municipalities. A province or municipality that decides to place an advertisement in a newspaper does so of its own free will, and not in partnership with a federal institution. CMHC's participation is at the level of program funding. It is not a partner in conducting advertising campaigns.

In light of the foregoing, the Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat:

13. by March 31, 2003, ensure that the policy, procedures or guidelines on government communications assign greater importance to the issue of advertising partnerships and to official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by specifying linguistic requirements according to the medium of communication used;

14. by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with the Public to specify the obligations of federal institutions participating in partnerships.

Regarding Recommendation 13, TBS has informed us that communications guidelines for partnering, collaborative arrangements and sponsorships will be issued under the CPGC well in advance of March 31, 2003. Advertising guidelines will also be issued under the CPGC before this date, and they will address the official language obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. However, they will not replace the Policy on Use of Media.

[12] *Supra*, note 9, p. 15.

As to Recommendation 14, TBS agrees that it would be advisable to indicate the obligations of federal institutions in partnership situations more specifically. Accordingly, TBS proposes incorporating this measure into the official languages policy review process, for which the framework and timetable is currently being developed by its Official Languages Branch. TBS will also raise the matter with the official languages champions and directors. The issue will also be taken into account when developing the CPGC guidelines for partnering, collaborative arrangements and sponsorships.

We expect TBS to take appropriate action in line with the above recommendation and, in the meantime, to ensure that this issue is adequately addressed in the CPGC guidelines.

The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) points out that, in their experience, beneficiaries of grants and contributions in many cases overlook the language-related clause in their agreement and publish advertisements in one language only. Quite often in such cases it is too late to correct the situation, since advertisements have to be placed within a particular time frame. ACOA suggests that federal institutions responsible for advertisements published by third parties ask their front line employees to stress the importance of the beneficiary's responsibilities with respect to advertising in both official languages where the policy applies. We concur with ACOA that federal institutions ought to regularly remind third parties of their official language obligations with respect to advertising.

Impact of advertising deadlines at various newspapers

During our study, we met with officials from the Association de la presse francophone (APF), which represents 24 French-language newspapers outside Quebec, and with one official from the Quebec Community Newspapers Association (QCNA), which represents 32 English-language community newspapers in Quebec.

As stated in the section of this report entitled "Advertising Grade," many official language minority newspapers are weeklies, whether they are French-language newspapers outside Quebec or English-language newspapers in Quebec. A number of them have a policy of setting the Friday prior to newspaper delivery as the deadline for placing advertising orders. If the newspaper is delivered on Thursday or Friday, institutions must therefore submit their advertising orders nearly a week before the newspaper is delivered. Once an order is placed, some newspapers allow institutions a grace period of one or two working days to submit the layout for the advertisement.

The institutions interviewed stated that dailies, whether English-language or French-language, require barely 24 hours notice to place an ad.

The deadline for weeklies should not pose any problems for institutions in the case of advertising campaigns planned over a relatively long period of time, such as an annual advertising campaign or an advertising campaign relating to a specific program (e.g. Health Canada's anti-tobacco campaign). Good planning should allow institutions to meet the newspapers' deadlines.

The same is not true of institutions operating in a competitive or changing environment, such as transportation companies like Air Canada and Via Rail or Canada Investment and Savings, for its Canada Savings Bonds campaign.

In order to remain competitive in the transportation industry, a company such as Air Canada must often react quickly to a number of external factors. In this market, with the lead time to place an ad being so short, often just over 72 hours, these companies cannot always meet the newspapers' deadlines. For example, deadlines are essential to the success of a seat

sale campaign. For sales lasting more than seven days, an airline company can still meet the deadline and place an ad in an official language minority weekly. If the advertising campaign is shorter in duration, however, the institution cannot necessarily meet the weeklies' deadlines.

Canada Investment and Savings must also respond to unforeseen events, since interest rates fluctuate regularly. The institution may be required to cancel its advertising order at the last minute when interest rates change and the advertisement is no longer relevant.

Section 30 of the *Official Languages Act* provides that, where institutions are required to offer services to the public in both official languages, they must use media that allow them to communicate effectively with the public in the official language of their choice. If an institution decides that newspapers are the best medium to convey a specific message to the public, this media choice must generally be used for the English-speaking public and French-speaking public alike. However, as mentioned previously, equal treatment of both languages does not always mean that they must be treated identically.

We recognize that official language minority newspapers do not have the same resources as the large dailies and cannot accommodate institutions as easily as the dailies can. Although the Commissioner has no jurisdiction over privately-owned newspapers, she nevertheless considers that official language minority newspapers could examine various options to facilitate the placement of advertising orders.

We acknowledge that the short deadlines set by official language minority newspapers pose a challenge to federal institutions operating in a competitive sector. The fact remains, however, that they have linguistic obligations and must consider all possibilities in order to fulfil them. We consider institutions to be contravening the *Official Languages Act* if they publish an ad in the newspaper of the official language majority without placing the same ad in the newspaper of the official language minority, when they state that they are unable to meet the latter's deadlines and do not take other steps to reach the official language minority community.

An institution that chooses, under section 30 of the *Official Languages Act*, to place an ad in an official language majority newspaper in a region with significant demand and then cannot meet the deadlines for the official language minority newspapers must find another way of conveying the information to the official language minority community. During its 2001 campaign, Canada Investment and Savings designed a generic, camera-ready ad that the weeklies published instead of cancelling the planned ad due to a change in interest rates. The ad copy gave readers the telephone number they could call to find out current interest rates. This practice allowed Investment and Savings Canada to reduce the number of complaints filed against it with respect to savings bond campaigns from a total of 24 complaints in 1999 to a single complaint in 2001. We believe that transportation companies such as Air Canada ought to explore various avenues when facing similar problems.

In light of the preceding, the Commissioner of Official Languages recommends that the federal institutions in question:

15. **by March 31, 2003, arrange exploratory meetings with representatives of the Association de la presse francophone and the Quebec Community Newspapers Association in order to find solutions that would allow them to meet, at all times, their**

linguistic obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*.

Communication Canada has informed us that such meetings have already taken place and continue to take place on a regular basis in order to share the information with the communications community as a whole.

Although the Association de la presse francophone has not yet been approached by Communication Canada in this respect, the Association has indicated that it is willing to take the necessary steps, in consultation with its member newspapers, towards examining the possibility of longer deadlines. Its role would be limited to proposing solutions since it could not oblige its members to revise their advertising deadlines.

The Department of National Defence points out that, although its advertising campaigns are for the most part proactive and therefore planned well in advance, there are situations where recruitment advertising must be reactive, such as when the Department is faced with a skill shortage and must tap into the market quickly at a particular point in time. This may mean offering potential recruits an incentive, such as a bonus or allowance, which requires Treasury Board approval. In these situations, media publication schedules are not always able to accommodate the life cycle of the target group. However, the Department routinely contacts the minority press to ensure that it meets its official language obligations.

While we appreciate that certain circumstances can pose special problems, we believe that institutions ought to make allowances for such eventualities as part of their planning.

V. PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Part VII of the *Official Languages Act* sets forth the federal government's commitment to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society."[13] All institutions subject to the *Official Languages Act* as a whole are required to comply with the provisions of Part VII of the Act.

The Speech from the Throne delivered on January 30, 2001, noted that: "Canada's linguistic duality is fundamental to our Canadian identity and is a key element of our vibrant society. The protection and promotion of our two official languages is a priority of the Government — from coast to coast. The Government reaffirms its commitment to support sustainable official language minority communities ...". This was reiterated in the Speech from the Throne delivered on September 30, 2002: "Linguistic duality is at the heart of our collective identity. [...] It [the government] will support the development of minority English- and French-speaking communities [...]. It [the government] will enhance the use of our two official languages [...] when communicating with Canadians."

The "government" is comprised of all federal institutions and privatized institutions designated by political authorities as being subject to the *Official Languages Act*. Our study showed a lack of awareness among communications managers of their responsibilities for implementing Part VII of the *Official Languages Act*. In our opinion, this lack of awareness may contribute to the misinterpretation by some managers of their linguistic obligations as regard

[13] *Supra*, note 1, s. 41.

communications. Furthermore, we believe that ensuring that everyone applies the provisions of sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* would necessarily have a positive effect by inspiring greater compliance with Part VII of the *Official Languages Act* on the part of federal institutions.

In implementing Part VII of the *Official Languages Act*, few institutions consider the role the various media play in official language communities. However, newspapers are a reflection of the communities' identity, and members of these communities rely on them as sources of information. Newspapers are also a communication tool with a significant penetration rate, among official language majority and minority communities alike. For official language minority communities, newspapers are an important tool for the survival and growth of the community and of its culture.

Agencies that play a central role or provide common services maintain that each federal institution is responsible for ensuring compliance with the provisions of the *Official Languages Act*. The CPGC contains two references to Part VII of the *Official Languages Act*, one in Policy Statement #2 and the other in the second paragraph of Policy Requirement #23, which outlines the responsibilities of federal institutions in this regard. The Department of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*. It is our opinion that institutions require further guidance and advice on how to fulfill their responsibilities with regard to communications pursuant to Part VII of the *Official Languages Act*. Moreover, a system for monitoring communication activities is required to ensure full implementation of Part VII.

In light of the preceding, the Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage:

16. **by December 31, 2002, create a committee comprised of representatives from Communication Canada, the Treasury Board Secretariat, communications officials from a few key departments, and representatives of English-language and French-language minority newspapers in order to make managers more aware of the needs of official language minority communities;**

17. **by March 31, 2003, add a component on media use to its guide on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*;**

18. **by March 31, 2003, implement a monitoring system to ensure that federal institutions comply with the provisions of Part VII of the *Official Languages Act* in their communication activities.**

The Department of Canadian Heritage intends to implement the above recommendations to the extent of its authority. Regarding Recommendation 16, the Department planned to set up by early fall a committee made up of representatives of Communication Canada, TBS, the Privy Council Office, Canadian Heritage and the official language minority media. The committee's mandate will be to examine the means of promoting the use of the media within the government framework. The Department will insist that control mechanisms are put in place by committee members who have the necessary authority. Regarding recommendation 17, the update of the Department's guide on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* currently under way will include a section on the official language minority media. In addition, the Deputy Minister recently requested in her call letter to her counterparts in 28 federal

departments and agencies concerning their action plan for implementation of section 41 of the *Official Languages Act*, that they take into account the official language minority press in their advertising activities.

The Department has informed us that it has taken part in meetings with representatives of PWGSC and TBS on the measures required to bring the official language minority press into general use within the federal administration.

We note that the Department's response does not address the substance of Recommendation 18 above. However, the Commissioner maintains her recommendation.

Finally, the Clerk of the Privy Council has informed us that the Council's Communications and Consultation Secretariat will work along with TBS, PWGSC and Communication Canada in order to improve advertising-related procedures. They will be supported in this task by the Communications Community Office, which was created in April 2002 and one of whose objectives is to contribute towards the professional development of communicators.

VI. CONCLUSION

Our study has shown that the failure of federal institutions to ensure that advertisements placed in official language majority newspapers also appear in newspapers serving the official language minority can be attributed to inadequate policies or guidelines, the absence of effective monitoring and control mechanisms and the lack of adequate planning.

Central agencies, such as TBS and Canadian Heritage, and common service organizations, such as Communication Canada and PWGSC, have a pivotal role to play in providing institutions with adequate official languages policy directives and guidelines on advertising. The government communications policy and guidelines must not only contain references to related official languages policies, but should also reinforce their basic principles and thereby provide a first-hand overview of official language obligations in context.

Responsible managers must also have ready access to clear and cohesive guidelines on official language obligations which are relevant to their particular situation. Thus, it is incumbent on individual institutions to develop internal directives accordingly. Such directives must address requirements both in terms of Part IV (Communications with and services to the public) and Part VII (Advancement of English and French) of the *Official Languages Act*.

Effective monitoring and control mechanisms are required, not only on the part of TBS and, where Part VII is concerned, Canadian Heritage, but by all federal institutions in matters of advertising. Moreover, official language responsibilities must be clearly outlined in clauses in partnership and third party agreements.

Good planning is essential if institutions are to meet the newspapers' deadlines. This is especially important, since failure to meet these deadlines can often favour one linguistic group over the other. Discussions between federal institutions and newspaper associations should serve to help identify pitfalls and determine practical solutions.

In short, federal institutions need to equip responsible managers with the information and tools required for complying with their official language obligations in all aspects of their advertising. Having done so, they must then ensure that the policies and guidelines are respected.

RECOMMENDATIONS

1. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat ensure that, by March 31, 2003, the government communications policy, procedures or guidelines place greater emphasis on official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by stipulating linguistic obligations according to the mode of communication used and by citing the right of Canadians to receive communications from the federal government in the official language of their choice.

2. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat ensure that, by March 31, 2003, where linguistic obligations are cited, its government communications policy, procedures or guidelines refer the reader to the relevant sections/chapters/guidelines of Treasury Board policies, the *Official Languages Act*, or the *Official Languages Regulations*.

3. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with the Public to include more details about the obligations arising from sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and directly discuss media use.

4. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, develop audit measures to see to the application of the advertising component of Treasury Board official languages policies and conduct periodic audits.

5. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, encourage federal institutions to develop internal procedures to help their managers apply the Communications Policy of the Government of Canada to institutional operations.

6. The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, make the required corrections to the *Advertising Guide*, drawing on Treasury Board Secretariat guidelines on media use, to make the distinction between obligations pursuant to section 11 and those pursuant to section 30 of the *Official Languages Act*.

7. The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, define, in its *Advertising Guide*, the concept of *equivalent publication*.

8. The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, change its interpretation of *equivalent publication* to include weeklies.

9. The Commissioner of Official Languages recommends that Public Works and Government Services Canada, by March 31, 2003, develop a language-related clause to be included in all future contracts signed with advertising or placement agencies.

10. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, encourage federal institutions for whom Treasury Board is not the employer and privatized institutions subject to the *Official Languages Act* to include a language-related clause in all future contracts signed with their advertising and/or placement agencies.

11. The Commissioner of Official Languages recommends that Public Works and Government Services Canada, by December 31, 2002, amend its contract with Média I.D.A. Vision, to include a clause stipulating that the agency must keep an updated list of English-language and French-language newspapers across the country and of the regions served by these newspapers.

12. The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada inform institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* that a list of newspapers is available to them and explain how they can obtain it.

13. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, ensure that the policy, procedures or guidelines on government communications assign greater importance to the issue of advertising partnerships and to official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by specifying linguistic requirements according to the medium of communication used.

14. The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with the Public to specify the obligations of federal institutions participating in partnerships.

15. The Commissioner of Official Languages recommends that the federal institutions dealing with advertising deadlines at various minority newspapers, by March 31, 2003, arrange exploratory meetings with representatives of the Association de la presse francophone and the Quebec Community Newspapers Association in order to find solutions that would allow them to meet, at all times, their linguistic obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*.

16. The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by December 31, 2002, create a committee comprised of representatives from Communication Canada, the Treasury Board Secretariat, communications officials from a few key departments, and representatives of English-language and French-language minority newspapers in order to make managers more aware of the needs of official language minority communities.

17. The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by March 31, 2003, add a component on media use to its guide on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.

18. The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by March 31, 2003, implement a monitoring system to ensure that federal institutions comply with the provisions of Part VII of the *Official Languages Act* in their communication activities.

APPENDIX A

Complaints filed with the Office of the Commissioner of Official Languages regarding advertisements not placed in minority newspapers since 1998

Advertisements not placed in French-language minority newspapers		
1998	273	
1999	256	
2000	170	
2001	111	
Total	**810**	**(95.5%)**

Advertisements not placed in English-language minority newspapers		
1998	11	
1999	8	
2000	9	
2001	10	
Total	**38**	**(4.5%)**

Grand Total:	848	(or 19% of all admissible complaints)

APPENDIX B

Number of complaints regarding the failure to publish in official language minority press, per category and per year since 1998

Note: The complaints shown below were deemed admissible under the *Official Languages Act*. Since some complaints were still under investigation at the time we compiled the data, we were unable to differentiate between founded and unfounded complaints.

NOTICES

	French	English
1998	53	6
1999	48	8
2000	64	3
2001	26	3
Total	**191**	**20**

Grand Total: 211 (24.9% of all complaints on official language minority press)

RECRUITMENT

	French	English
1998	39	1
1999	18	0
2000	17	4
2001	11	0
Total	**85**	**5**

Grand Total: 90 (10.6% of all complaints on official language minority press)

Appendix B (continued)

COMMERCIAL

	French	English
1998	170	2
1999	149	0
2000	66	0
2001	63	7
Total	**448**	**9**

Grand Total: 457 (53.9% of all complaints on official language minority press)

PARTNERSHIP

	French	English
1998	7	2
1999	36	0
2000	10	0
2001	9	0
Total	**62**	**2**

Grand Total: 64 (7.5% of all complaints on official language minority press)

MISCELLANEOUS

	French	English
1998	4	0
1999	5	0
2000	13	2
2001	2	0
Total	**24**	**2**

Grand Total: 26 (3.1% of all complaints on official language minority press)

APPENDIX C

Overview of complaints regarding the failure to publish in official language minority press since 1998

Number of complaints per year		
1998	Number	%
Francophones	273	96.1
Anglophones	11	3.9
Total	**284**	
1999		
Francophones	256	97.0
Anglophones	8	3.0
Total	**264**	
2000		
Francophones	170	95.0
Anglophones	9	5.0
Total	**179**	
2001		
Francophones	111	91.7
Anglophones	10	8.3
Total	**121**	

Appendix C (continued)

Number of complaints per section of the *Official Languages Act*		
1998		
	French	English
Section 11	51	5
Section 30	220	6
Section 11 or 30	2	0
Total	**273**	**11**
1999		
	French	English
Section 11	18	2
Section 30	237	6
Section 11 or 30	1	0
Total	**256**	**8**
2000		
	French	English
Section 11	16	3
Section 30	152	6
Section 11 or 30	2	0
Total	**170**	**9**
2001		
	French	English
Section 11	19	1
Section 30	92	9
Section 11 or 30	0	0
Total	**111**	**10**

Appendix C (continued)

Provinces with the most complaints (French)

1998	Number	%
Ontario (excluding NCR*)	75	27.5
Nova Scotia	64	23.4
Saskatchewan	53	19.4
Prince Edward Island	41	15.0
Alberta	21	7.7
1999		
Nova Scotia	61	23.8
Ontario (excluding NCR)	52	20.3
Prince Edward Island	46	18.0
Alberta	39	15.2
Saskatchewan	29	11.3
2000		
Nova Scotia	60	35.3
Ontario (excluding NCR)	34	20.0
Prince Edward Island	21	12.4
Alberta	21	12.4
Saskatchewan	13	7.6
British Columbia	13	7.6
2001		
Nova Scotia	47	42.3
Ontario (excluding NCR)	43	38.7
Prince Edward Island	10	9.0
Alberta	8	7.2

*NCR = National Capital Region

APPENDIX D

Institutions with the most complaints filed against them regarding the failure to publish in official language minority press since 1998

1998 (total of 284 complaints)	Number	%
Air Canada (including regional carriers)	90	32.0
Human Resources Development Canada	24	8.4
Fisheries and Oceans Canada	15	5.3
Business Development Bank of Canada	14	4.9
National Defence	12	4.2
Public Works and Government Services Canada	11	3.9
Agriculture & Agri-Food Canada	9	3.2
Canadian National	7	2.5
1999 (total of 264 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	61	23.1
Human Resources Development Canada	44	16.7
Canada Investment and Savings	24	9.1
Atlantic Canada Opportunities Agency	11	4.2
Business Development Bank of Canada	7	2.7
Fisheries and Oceans Canada	7	2.7
2000 (total of 179 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	32	17.9
Halifax International Airport Authority	17	9.5
Human Resources Development Canada	13	7.3
Canada Post Corporation	11	6.1
Canada Mortgage and Housing Corporation	8	4.5
Canadian National	8	4.5
National Defence	8	4.5
Elections Canada	7	3.9
2001 (total of 121 complaints)		
Human Resources Development Canada	17	14.0
Halifax International Airport Authority	15	12.4
Industry Canada	9	7.4
Air Canada (including regional carriers)	8	6.6
Solicitor General of Canada	5	4.1

APPENDIX E

List of institutions consulted

Air Canada

Atlantic Canada Opportunities Agency (APECA)

Business Development Bank of Canada

Canada Investment and Savings

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)

Canada Post Corporation

Canadian Heritage

Canadian Radio-Television and
Telecommunications Commission (CRTC)

Communication Canada

Fisheries and Oceans Canada

Halifax International Airport Authority

Human Resources Development Canada (HRDC)

Justice Canada

National Defence

Parks Canada

Privy Council Office

Public Service Commission of Canada

Public Works and Government Services Canada (PWGSC)

Statistics Canada

Treasury Board Secretariat (TBS)

L'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CANADA

Site Web : www.ocol-clo.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2002
N° de cat. : SF31-65/2002
ISBN : 0-662-66948-7

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

L'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales

Auteure : Estelle Charron
Novembre 2002

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES 1

III. MÉTHODOLOGIE 2

IV. CONSTATATIONS 4

FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS TENUES DE SE CONFORMER À LA PCGC 6

FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS QUI NE SONT PAS TENUES DE SE CONFORMER À LA PCGC 7

GESTION DU PROCESSUS ET DU BUDGET DE LA PUBLICITÉ DANS LES INSTITUTIONS 8

LACUNES RELEVÉES 9

Politique, procédures et lignes directrices concernant les communications du gouvernement du Canada 9

Publicité faite par les députés 11

Politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor 11

Guide sur la publicité 14

Contrats avec les agences de publicité et de placement 16

Publications francophones et anglophones à l'échelle du pays 17

Partenariat 18

Incidences des dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux 20

V. PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* 22

VI. CONCLUSION 25

LISTE DES RECOMMANDATIONS 26

ANNEXE A - Plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles au sujet de publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire depuis 1998 29

ANNEXE B - Nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, par catégorie et par année depuis 1998 30

ANNEXE C - Aperçu des plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, depuis 1998 32

ANNEXE D - Institutions ayant le plus grand nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire déposées contre elles depuis 1998 35

ANNEXE E - Liste des institutions qui ont participé à l'étude 36

I. INTRODUCTION

Le Commissariat aux langues officielles reçoit, depuis plusieurs années, de nombreuses plaintes dénonçant le fait que, lorsqu'elles placent des annonces dans les journaux de langue officielle majoritaire, les institutions fédérales manquent de les faire paraître également dans la presse de langue officielle minoritaire. Malgré plusieurs interventions de la part de différentes personnes occupant le poste de commissaire aux langues officielles auprès des institutions au fil des années, principalement par le truchement des enquêtes menées sur les plaintes, et malgré les engagements pris par les institutions à la suite de ces enquêtes, le problème persiste.

Étant donné que les plaintes sont déposées à la suite de la parution d'annonces dans les journaux de langue officielle majoritaire sans équivalent dans les journaux de langue officielle minoritaire, il arrive fréquemment que la campagne visée par l'annonce soit terminée et qu'il soit trop tard pour apporter les correctifs appropriés.

Afin de mettre fin à ces situations de fait accompli, la commissaire aux langues officielles a entrepris une étude spéciale à l'été 2001. Cet exercice a pour but de proposer des solutions pour corriger les problèmes à la source afin d'éviter les plaintes répétitives sur le fait que les institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles*[1] n'ont pas recours à la presse de langue officielle minoritaire.

II. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

L'article 56 de la *Loi sur les langues officielles* donne à la commissaire aux langues officielles le mandat de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles ainsi qu'à faire respecter l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

L'étude spéciale a été menée en vertu de différentes dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Nous nous sommes penchés en premier lieu sur les exigences propres à la question des médias, c'est-à-dire l'article 11 à la partie II (Actes législatifs et autres) et l'article 30 à la partie IV (Communications avec le public et prestation des services).

L'article 11 précise que :

> « (1) les textes — notamment les avis et annonces — que les institutions fédérales doivent ou peuvent, sous le régime d'une loi fédérale, publier, ou faire publier, et qui sont principalement destinés au public doivent, là où cela est possible, paraître dans des publications qui sont largement diffusées dans chacune des régions visées, la version française dans au moins une publication d'expression principalement française et son pendant anglais dans au moins une publication d'expression principalement anglaise. En l'absence de telles publications, ils doivent paraître dans les deux langues officielles dans au moins une publication qui est largement diffusée dans la région.
>
> (2) Il est donné dans ces textes égale importance aux deux langues officielles. »

L'article 30 précise que :

> « Sous réserve de la partie II, les institutions fédérales qui, sous le régime de la présente partie, communiquent avec le public dans les deux langues officielles sont tenues d'utiliser les médias qui leur permettent d'assurer, en conformité avec les objectifs de la

[1] *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 (4e supp.), c. 31.

présente loi, une communication efficace avec chacun dans la langue officielle de son choix. »

La partie IV de la *Loi sur les langues officielles* établit que le public a le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix, à leur siège ou administration centrale, à leurs bureaux situés dans la région de la capitale nationale et enfin là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante. Cette obligation s'étend aussi à un certain nombre d'institutions fédérales qui, bien que privatisées, demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. Il est à noter que dans le présent rapport, nous traiterons toujours les institutions privatisées au même titre que les autres institutions fédérales.

Le *Règlement sur les langues officielles - communication avec le public et prestation des services* définit les circonstances dans lesquelles il existe une demande importante pour des services en français et en anglais. Il comprend un ensemble de règles d'application générale ainsi que des règles qui régissent des services particuliers.

Au cours de cette étude, nous avons également tenu compte de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, plus particulièrement de l'article 41 qui stipule que :

« Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. »

Dans la société canadienne, les médias, les journaux en étant un type, sont d'importants outils de communication. Les communautés minoritaires de langue officielle comptent énormément sur les médias dans leur langue, dont leurs journaux, pour être informées des actualités qui concernent leur collectivité. Les journaux de langue officielle minoritaire contribuent au développement et à l'épanouissement de ces communautés.

En plus d'assurer une communication avec le public dans la langue officielle de son choix, toutes les institutions fédérales sont tenues de mettre en œuvre la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

III. MÉTHODOLOGIE

Nous avons d'abord procédé à une analyse des plaintes reçues au cours des quatre dernières années. Entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2001, un total de 848 plaintes recevables en matière de publicité ont été déposées au Commissariat aux langues officielles (cela représente 19 p. 100 des plaintes recevables). De ce nombre, 810 (95,5 p. 100) mettaient en cause des publicités qui n'avaient pas été placées dans les journaux de langue minoritaire française et 38 (4,5 p. 100) mettaient en cause des publicités qui n'avaient pas été placées dans les journaux de langue minoritaire anglaise (voir l'annexe A).

Dans le but de déterminer quels types de publicité faisaient plus fréquemment l'objet de plaintes, nous avons réparti les plaintes par catégorie.

La première catégorie, « Avis », comprend les publicités portant sur les promotions, les appels d'offres, les avis, les invitations, etc. Selon nos compilations, ce type d'annonce compte pour 24,9 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

Une deuxième catégorie, « Recrutement », porte directement sur l'embauche de personnel. Cette catégorie ne comprend pas, par exemple, les publicités générales faites par le ministère du

Développement des ressources humaines annonçant l'existence du Programme d'emploi pour étudiants. Cette deuxième catégorie d'annonce compte pour 10,6 p. 100 des plaintes sur la publicité depuis 1998.

Une troisième catégorie, « Commercial », englobe le genre de publicité relié directement au mandat de l'institution ou encore, qui fait connaître l'existence de programmes fédéraux ou qui informe le public de tarifs et trajets. Sont comprises dans cette catégorie toutes les publicités commerciales placées par un tiers conventionné agissant pour le compte d'une institution assujettie à la *Loi sur les langues officielles*. C'est dans cette catégorie de publicité que l'on retrouve le plus grand nombre de plaintes, soit 53,9 p. 100 des plaintes.

Une quatrième catégorie, « Partenariat », comprend tout genre de publicité faite dans le cadre d'un partenariat d'une institution fédérale avec une autre institution fédérale ou provinciale ou avec une entreprise privée. Cette catégorie comprend également des publicités faites par des entreprises ou des groupes qui bénéficient de subventions fédérales et qui sont tenus de faire paraître leurs publicités dans les deux langues officielles. Selon nos compilations, ce genre d'annonce compte pour 7,5 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

Une dernière catégorie, « Varia », regroupe le reste des publicités qui ne figurent pas dans les autres catégories. Ce genre de publicité compte pour 3,1 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

L'annexe B présente un tableau plus détaillé des catégories de plaintes, avec le nombre de plaintes déposées par année depuis 1998. Par ailleurs, l'annexe C présente une vue détaillée des données statistiques portant sur le nombre de plaintes par groupe linguistique par province, sur l'article de la *Loi sur les langues officielles* mis en cause, et sur les provinces d'où provient le plus grand nombre de plaintes. En résumé, la majorité des plaintes mettent en cause l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

En ce qui concerne le tableau des plaintes par institution par année (voir l'annexe D), nous notons une réduction du nombre de plaintes déposées (de 284 à 121) entre 1998 et 2001. C'est là une tendance encourageante qui indique que les institutions sont certes de plus en plus conscientes de leurs obligations en ce qui a trait à l'utilisation de la presse minoritaire. Cependant, il faut faire preuve de prudence en interprétant ces données, car nous ne pouvons déterminer si les institutions ont effectué le même volume de publicité d'une année à l'autre. Parmi les institutions ciblées le plus fréquemment, mentionnons Air Canada, le ministère du Développement des ressources humaines et la Halifax International Airport Authority.

Nous nous sommes ensuite penchés sur la Politique de communication du gouvernement du Canada (PCGC) pour bien comprendre le processus touchant la publicité. Cette politique a été émise en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*[2]. Elle s'applique à tous les ministères et organismes énumérés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur. Les sociétés d'État figurent à l'annexe III de cette loi.

Nous avons ensuite sélectionné quelque vingt institutions de différente nature afin d'étudier le fonctionnement et la gestion opérationnelle du processus de publicité dans les différents organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles*. Pour ce faire, nous avons mené un total de 24 entrevues avec des responsables des Communications au sein de ces institutions dans le but de discuter de l'allocation du ou des budgets relativement aux médias, et le cas échéant, des politiques et

[2] *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11.

procédures internes en matière de publicité et du processus d'élaboration et d'approbation des publicités faites par l'institution au plan national et en région.

Aux fins de notre étude, certaines institutions ont été choisies en raison de leur rôle d'organisme central ou de fournisseur de services communs, de la nature de leur publicité ou de leur participation à des ententes de partenariat ou à des accords avec des tierces parties; d'autres ont été choisies au hasard parmi les institutions énumérées aux annexes I, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Nous avons aussi mené des entrevues auprès de cinq personnes responsables au sein des principales agences ayant un rôle à jouer dans le domaine des communications, soit le Bureau d'information du Canada (qui le 1er septembre 2001 est devenu Communication Canada), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le Bureau du Conseil privé et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Nous avons fait l'analyse de documents tels des contrats avec des agences de publicité, des politiques et des lignes directrices en matière de publicité et de langues officielles d'application générale ainsi que des politiques et des lignes directrices internes de certaines institutions fédérales et le *Guide sur la publicité* produit par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Nous avons également revu, sur le site intranet du gouvernement fédéral, Publiservice, les sites et les liens relatifs à la question de la publicité.

Au moment où nous avons mené nos entrevues et fait l'analyse des documents, des politiques et des procédures en matière de publicité, le SCT était à réviser sa politique sur les communications du gouvernement. La nouvelle PCGC a été approuvée et mise en application le 1er avril 2002. Bien que les entrevues et les analyses aient été complétées avant la mise en application de la nouvelle PCGC, le présent rapport tient compte des modifications apportées avec l'entrée en vigueur de cette politique.

Durant le déroulement de l'étude, nous avons également eu des discussions avec des personnes représentant l'Association de la presse francophone (APF), qui représente les journaux de langue française à l'extérieur du Québec, ainsi que la Quebec Community Newspapers Association (QCNA), qui représente les journaux communautaires de langue anglaise au Québec.

Enfin, le présent rapport tient compte des observations sur notre rapport préliminaire que nous avons reçues des organismes inclus dans notre étude. Air Canada a indiqué qu'elle aimerait rencontrer du personnel du Commissariat concernant ses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et a décidé d'attendre ce moment-là pour nous communiquer ses observations. Une réunion est prévue au cours de l'automne 2002.

IV. CONSTATATIONS

La PCGC établit les rôles et les responsabilités des organismes centraux (p. ex., le SCT et le Bureau du Conseil privé) et des organismes de services communs (p. ex., TPSGC et Communication Canada) en matière de communications. En vertu de l'alinéa 7(1)(a) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor est chargé d'approuver et de promulguer, sous la direction du Cabinet, la PCGC. Le SCT est responsable d'élaborer les politiques en matière de langues officielles, dans lesquelles se trouvent également des lignes directrices sur l'utilisation des médias. Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé appuie les stratégies de communication du cabinet et surveille leur mise en application, il avise les institutions des priorités du gouvernement et il

leur fournit des conseils et un soutien en ce qui a trait à la gestion de leur programme des communications. Selon la PCGC, le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC) est chargé par le cabinet d'assurer l'intégrité du processus de passation de contrats de services de publicité et de la recherche sur l'opinion publique. TPSGC est responsable de la gestion des contrats de services et du processus compétitif de sélection des agences de publicité par les ministères fédéraux, ainsi que des contrats avec l'agence de placement attitrée du gouvernement. Communication Canada est le résultat de la fusion, le 1er septembre 2001, de l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC et du Bureau d'information du Canada. Communication Canada s'assure que les concepts et les stratégies de communication des institutions tenues de mettre en application la PCGC sont conformes aux objectifs de communication du gouvernement. Communication Canada approuve également les plans médiatiques généraux des institutions fédérales énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et elle approuve leur publicité individuelle.

Le fonctionnement des communications au fédéral est en évolution constante. Au cours des dernières années, plusieurs modifications y ont été apportées. Il existe, depuis plus d'un an, un comité du Cabinet sur les Communications gouvernementales qui est composé de plusieurs ministres et est présidé par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. Ce comité adopte des orientations stratégiques afin de rendre les communications plus efficaces et plus cohérentes à l'échelle du gouvernement et il supervise la stratégie ou l'approche applicable à l'ensemble des communications du gouvernement.

Jusqu'à tout récemment, les initiatives en publicité du gouvernement ne faisaient l'objet d'aucune surveillance ou révision centralisée. Compte tenu des sommes importantes que le gouvernement investit en publicité, une série de nouvelles techniques de gestion a été adoptée, dont la création du Comité sur la publicité gouvernementale. Ce comité est composé de personnes représentant Communication Canada, du Secrétaire adjoint du Cabinet, du Directeur des opérations et de la planification stratégique du Bureau du Conseil privé, ainsi que des directeurs généraux et directrices générales des communications de différents grands ministères. Il a été créé pour améliorer la planification et la mise en œuvre des grandes campagnes publicitaires du gouvernement et a pour mandat d'examiner ces campagnes et de fournir des conseils à leur égard. Ce comité peut inviter les institutions à lui soumettre leurs plans médiatiques; par contre, il n'a pas le pouvoir de l'imposer.

Tel que mentionné plus haut, nous nous sommes penchés sur la PCGC, qui « [...] s'applique à toutes les institutions du gouvernement du Canada énumérées aux annexes I, I.1 et II de la *Loi [sur la gestion des finances publiques]*[3]. » Ces ministères et organismes, dont l'employeur est le Conseil du Trésor, sont régis par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*[4]. Par contre, les quelque trente institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor (p. ex., les sociétés d'État et les différents musées), ainsi que les institutions privatisées qui demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles* (p. ex., Air Canada et NAV CANADA) ne sont pas tenues de se conformer à la PCGC. Le Conseil du Trésor encourage toutefois les institutions qui figurent à l'annexe III (parties 1 et 2) à se familiariser avec la PCGC et à en appliquer les principes à la gestion de leurs communications.

[3] Conseil du Trésor, Politique de communication du gouvernement du Canada [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_f.html], section Application et autorité.

[4] *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-33.

Fonctionnement du processus de publicité pour les institutions tenues de se conformer à la PCGC

À titre d'employeur, le Conseil du Trésor peut diffuser des politiques pour assurer la conformité des institutions aux dispositions des différents programmes. La PCGC en est un exemple.

Jusqu'à il y a quatre ans, les institutions fédérales tenues de se conformer à la politique sur les communications du gouvernement devaient soumettre une fois par année leur plan annuel de publicité à l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Le 1er décembre 1998, cette Direction a mis sur pied un système de rapport électronique destiné à la cueillette d'information des plans de publicité et de recherche sur l'opinion publique des institutions fédérales. Depuis lors, le processus de planification est mieux contrôlé. Les institutions doivent maintenant soumettre à Communication Canada, trois fois par année, un plan de publicité faisant état des objectifs généraux, ainsi que des budgets prévus.

Communication Canada est aussi responsable d'approuver, à quelques exceptions près, toutes les publicités des institutions devant se conformer à la PCGC. Donc, en plus du plan général de publicité, les institutions fédérales assujetties doivent également soumettre pour approbation un plan de publicité détaillé pour chaque projet, peu importe le type de média choisi. Ces plans de publicité doivent comprendre, entre autres, le public cible, un exemplaire de la publicité même, et ce, en français et en anglais si l'institution doit la faire paraître dans les deux langues officielles, les médias souhaités (couverture nationale ou régionale), la durée de la campagne et, le cas échéant, les partenaires.

Chaque institution transige avec l'agence de publicité qui lui a été assignée par le processus compétitif pour la conception et la production de publicité. Sauf exception, ces agences de publicité ne peuvent pas placer des annonces dans les médias. Média I.D.A. Vision est la seule agence de placement médiatique attitrée qui est autorisée à acheter, au nom du gouvernement, de l'espace ou du temps d'antenne dans les médias. Elle aussi a été choisie au moyen d'un processus concurrentiel.

Pour répondre aux besoins de certaines institutions, ou encore pour faciliter la gestion d'un programme particulier, TPSGC peut négocier des contrats spéciaux où les institutions transigent directement avec les journaux, sans avoir à obtenir l'approbation de Communication Canada. C'est le cas de la Commission de la fonction publique, qui est chargée du recrutement externe pour des organismes assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La publicité pour le recrutement externe compte pour 10,6 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées contre des institutions fédérales depuis 1998.

L'élaboration d'une campagne de publicité particulière est généralement faite par l'agence de publicité. Le plan médiatique comprend la conception visuelle, les régions visées par l'annonce et les médias suggérés. La décision finale d'approuver le plan médiatique revient à l'institution. Par la suite, l'institution soumet le plan médiatique à Communication Canada pour approbation. S'il est déterminé qu'une annonce doit paraître dans les deux langues officielles, Communication Canada vérifie si des médias des deux groupes de langue officielle ont été choisis. Par contre, il ne vérifie pas si les médias proposés rejoignent les deux communautés de langue officielle de manière efficace. Lorsque nous avons mené nos entrevues, la Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC était d'avis que chaque institution fédérale est responsable du contenu et de la qualité linguistique des messages préparés dans l'une

ou l'autre des langues officielles et qu'il appartient à chacune d'entre elles de se conformer aux obligations linguistiques que lui confère la *Loi sur les langues officielles* en matière de communication avec le public.

Communication Canada doit fournir les numéros d'autorisation de projet qui permettent aux institutions de passer des contrats avec des agences de publicité par l'entremise de TPSGC. Lorsqu'il approuve un plan médiatique, Communication Canada lui assigne un numéro d'autorisation et retourne le tout à l'institution. Ce numéro d'autorisation est par la suite utilisé par Média I.D.A. Vision pour faire le placement des annonces. Média I.D.A. Vision n'accepte aucune demande de placement qui n'est pas accompagnée d'un numéro d'autorisation.

Fonctionnement du processus de publicité pour les institutions qui ne sont pas tenues de se conformer à la PCGC

Étant donné que le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur des institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des institutions privatisées, il ne peut pas leur imposer sa politique et ses lignes directrices en matière de communications. Par contre, le Conseil du Trésor les encourage à s'inspirer de ses politiques pour assurer la mise en œuvre des diverses lois auxquelles elles sont assujetties, dont la *Loi sur les langues officielles*.

Sur le plan des communications, dont fait partie la publicité, ces institutions fonctionnent de façon autonome. Certaines institutions ont des contrats annuels ou encore pluriannuels signés avec des agences de publicité, alors que d'autres élaborent souvent leur propre publicité et ne choisissent de faire appel aux services d'agences de publicité que pour des projets précis.

N'étant pas assujetties à la PCGC, ces institutions n'ont pas à faire approuver par Communication Canada leurs plans médiatiques pour les campagnes publicitaires ou annonces particulières. Toutefois, elles ont la responsabilité de s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de langues officielles et, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, elles sont encouragées à appliquer les principes de la PCGC à la gestion de leurs communications.

Notre étude a démontré que les institutions qui ne sont pas tenues de se conformer à la PCGC n'enfreignent pas plus les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* que les autres institutions fédérales. Nous avons par contre constaté que parmi les sociétés d'État et les institutions privatisées, Air Canada et ses transporteurs régionaux ainsi que la Halifax International Airport Authority ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes portant sur la publicité. Air Canada et ses transporteurs régionaux ont fait l'objet de 32 p. 100 des plaintes sur la publicité en 1998, 23,1 p. 100 en 1999, 17,9 p. 100 en 2000 et 6,6 p. 100 en 2001. La Halifax International Airport Authority a fait l'objet de 9,5 p. 100 des plaintes en 2000 et 12,4 p. 100 des plaintes en 2001. La nouvelle *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*[5] qui a été adoptée le 5 juillet 2000 précise les obligations des transporteurs aériens régionaux relativement aux communications avec le public, y compris la publicité. Auparavant, Air Canada maintenait que la *Loi sur les langues officielles* ne s'appliquait pas à ses transporteurs régionaux. La nouvelle *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* vient trancher quant à cette divergence d'opinion.

Pour leur part, les responsables à la Halifax International Airport Authority se disent assujettis à l'article 30 seulement lorsque les communications visent le public voyageur (article 23 de la *Loi sur les langues officielles*) et

[5] *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*, L.R.C. 1985 (4e supp.), ch. 35.

non les communications ayant trait aux affaires générales et au public en général (article 22 de la *Loi sur les langues officielles*). La position adoptée par l'administration aéroportuaire est fondée sur la prémisse selon laquelle le « grand public » et les « voyageurs » sont des entités distinctes en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Selon la commissaire aux langues officielles, une lecture attentive de l'article 23 de la *Loi sur les langues officielles* révèle que ce n'est pas le cas. En faisant précéder les dispositions de l'article 23 de l'expression « il est entendu », la *Loi sur les langues officielles* fait en sorte que l'article 23 soit lu comme un prolongement et un complément de l'article 22. Cela veut dire que l'article 23 est inopérant sans l'article 22. La commissaire a fait valoir cet argument dans un rapport préliminaire qu'elle a soumis en octobre 2001 au SCT et aux autorités aéroportuaires touchées par des plaintes de cette nature. Depuis, le SCT a accepté notre position et travaille actuellement à régler la question en précisant les obligations des institutions à cet égard.

Gestion du processus et du budget de la publicité dans les institutions

Nous avons pu constater dans le cadre de cette étude que la façon de gérer le processus et le budget de communication/publicité varie d'une institution à l'autre, qu'il s'agisse d'institutions assujetties à la PCGC ou d'institutions non assujetties ou encore d'institutions privatisées qui demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

Certaines institutions ont toute la fonction communication/publicité ainsi que leur budget centralisés à l'administration centrale. D'autres institutions conservent le budget des communications à l'administration centrale, mais accordent un certain montant de l'enveloppe à leurs bureaux régionaux. Certaines institutions partagent leur enveloppe budgétaire initiale avec chacune de leurs régions selon ses besoins. D'autres institutions, fortement décentralisées, ont une enveloppe budgétaire à l'administration centrale et chacune de leurs régions a son propre budget de communication/publicité.

La PCGC précise que « [l]e chef des communications doit veiller à ce que les activités du personnel des communications de l'institution, à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux, soient conformes aux exigences de cette politique, quelque soient les rapports hiérarchiques ou le rang que ces derniers occupent dans l'organisation. » (obligation de rendre compte n° 6).

Lors de l'étude, nous avons constaté qu'il y a d'autres gens que le personnel des communications qui placent des annonces dans les médias. L'étude nous a aussi permis de constater que, plus la gestion du processus et du budget de la publicité est décentralisée, plus il est difficile pour l'institution d'assurer que tous ses bureaux se conforment à leurs obligations linguistiques. En l'absence d'un système de contrôle interne, les gestionnaires en région peuvent placer des annonces comme bon leur semble, sans que l'administration centrale de l'institution et que les responsables du processus d'approbation à Communication Canada le sachent. Il leur suffit d'élaborer l'annonce ou encore de la faire élaborer au niveau local soit par le journal ou par une petite entreprise privée. Par la suite, le ou la gestionnaire transige directement avec les journaux et absorbe la dépense de l'annonce dans son budget opérationnel.

Malgré le fait que les gestionnaires responsables à l'administration centrale soient conscients que des gestionnaires ne suivent pas toujours le processus d'approbation établi, peu d'institutions se sont dotées d'une directive interne pour mieux guider leurs gestionnaires. Le ministère des Pêches et Océans a établi en 2000 une directive interne qu'il a distribuée à

tous ses gestionnaires. Au moment de notre étude, Parcs Canada était à élaborer une directive interne. Par ailleurs, la majorité des institutions font valoir que les gestionnaires, tant à l'administration centrale qu'en région, peuvent se référer à la PCGC, aux politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor ainsi qu'au *Guide sur la publicité* produit par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Communication Canada est maintenant responsable de ce guide. Tous ces documents sont disponibles sur Publiservice, le site intranet du gouvernement fédéral, soit sous le répertoire du SCT, soit sous celui de Communication Canada. Les lacunes relevées quant à cette façon de procéder sont abordées dans les pages suivantes et des recommandations sont formulées à cet effet.

Par contre, les institutions dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, qui ne sont donc pas tenues de se conformer à la PCGC, n'ont pas accès à Publiservice. Elles peuvent accéder aux politiques fédérales sur le site Internet des agences centrales, mais le *Guide sur la publicité* n'est disponible que sur Publiservice. Lors des entrevues, nous avons constaté que les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'étaient pas au courant de l'existence de ce document. Nous aborderons cette question dans les pages qui suivent.

LACUNES RELEVÉES

Politique, procédures et lignes directrices concernant les communications du gouvernement du Canada

L'ancienne politique sur les communications du gouvernement remontait à 1988. La nouvelle PCGC est entrée en vigueur le 1er avril 2002. Au moment où nous avons mené nos entrevues et analysé les documents sur les communications propres au fonctionnement interne des institutions choisies dans le cadre de l'étude, c'est la politique de 1988 qui était en vigueur. Toutefois, le présent rapport tient compte des modifications apportées avec la nouvelle politique.

Dans un premier temps, cette politique précise que les institutions fédérales n'ont pas à soumettre pour approbation à Communication Canada leurs avis, appels d'offres, annonces d'audiences publiques et les renseignements généraux sur les institutions. Selon nos compilations statistiques, les avis comptent pour tout près d'un quart, soit 24,9 p. 100, des plaintes (211 plaintes) portant sur la publicité qui ont été déposées à notre bureau entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2001. Ce nombre important de plaintes démontre qu'un meilleur contrôle s'avère nécessaire.

Bien que le SCT ait ajouté quelques détails, les langues officielles occupent toujours une place relativement modeste dans la nouvelle PCGC. À l'exigence n° 4, on dit simplement que « [...] les institutions doivent respecter l'égalité de statut des deux langues officielles, tel qu'il est établi par la *Charte canadienne des droits et libertés* et comme y donnent effet la *Loi sur les langues officielles*, et le *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestations des services.* »

L'ancienne politique sur les communications du gouvernement de 1988 précisait bien les obligations linguistiques des institutions en matière de service au public, c'est-à-dire de respecter « le droit constitutionnel du public d'être servi en français ou en anglais à leur siège ou à leur administration centrale, ainsi que dans tout autre bureau où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau[6]. » La nouvelle politique ne fait plus cette référence. On y indique plutôt, à

[6] Conseil du Trésor, Politique sur les communications du gouvernement (1988).

l'exigence n° 4, que « [l]es institutions doivent déterminer et respecter toutes les exigences qui s'appliquent en matière de langues officielles lorsqu'elles participent à une activité de communication que prévoit la présente politique. »

À la section de la politique portant directement sur le volet publicité (exigence n° 23), on précise que les institutions doivent déterminer leurs obligations en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, sans toutefois spécifier quelles sont ces obligations.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que le SCT aurait dû conserver, dans la nouvelle PCGC, la référence au droit constitutionnel du public d'être servi en français ou en anglais à leur siège ou à leur administration centrale, ainsi que dans tout autre bureau où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau. Le SCT devrait renforcer davantage les dispositions relatives aux langues officielles tant au niveau général qu'au niveau des activités spécifiques de communication.

La commissaire aux langues officielles recommande donc au Secrétariat du Conseil du Trésor :

1. **de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, accordent plus d'importance à la question des obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé et en y précisant le droit des Canadiens et des Canadiennes de recevoir les communications émanant du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix;**
2. **de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que, là où il y a mention d'obligations linguistiques, la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, renvoient le lecteur aux articles/chapitres/lignes directrices pertinents des politiques du Conseil du Trésor, de la *Loi sur les langues officielles* ou du *Règlement sur les langues officielles*.**

En ce qui concerne la recommandation n° 1, le SCT fait remarquer que l'exigence n° 23 de la PCGC évoque les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et mentionne l'obligation d'inclure les médias qui desservent la minorité de langue officielle. De plus, dans l'énoncé n° 2 et les exigences n°s 1a) et 4 de la PCGC, il est fait mention des obligations linguistiques découlant de la *Charte canadienne des droits et libertés*, y compris le droit du public de communiquer avec le gouvernement dans l'une ou l'autre langue, ainsi que de la *Loi sur les langues officielles* et de l'obligation de se conformer aux politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor.

Nous sommes d'accord avec le SCT pour dire que la PCGC n'est pas censée remplacer la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, nous croyons que le SCT devrait profiter de toutes les occasions qu'il a, dans ses politiques et ses lignes directrices, de donner du poids aux obligations pertinentes en matière de langues officielles en exposant leurs principes de base, en plus de renvoyer le lecteur aux politiques et aux lignes directrices apparentées.

Le SCT nous a informés qu'il a l'intention de prendre la recommandation n° 2 en considération lors du prochain examen de la

PCGC, qui doit avoir lieu dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur de cette politique. Or, cette recommandation a pour but d'amener le SCT à prendre les mesures qui s'imposent dans les délais indiqués. Donc, à court terme, nous estimons que le SCT devrait modifier ses lignes directrices sur les communications conformément à notre recommandation.

Publicité faite par les députés

Le Commissariat aux langues officielles reçoit également des plaintes selon lesquelles des députés ou des ministres du gouvernement fédéral placent, au nom du gouvernement du Canada, de la publicité dans les journaux annonçant des initiatives gouvernementales telles l'octroi d'un financement, la création d'emplois ou encore une invitation publique à un événement. Dans ces annonces, on trouve fréquemment le nom de la ou du député ou le nom et le titre du ou de la ministre ainsi que le logo du gouvernement fédéral. Lorsque ces plaintes sont portées à l'attention du bureau de la ou du député ou ministre, les responsables nous répondent que les annonces en question ont été payées par le bureau de la circonscription de la personne élue. Ces responsables précisent qu'en vertu des dispositions de l'article 90 de la *Loi sur les langues officielles*, qui stipule que « [l]a présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs, privilèges et immunités dont jouissent les parlementaires en ce qui touche leur bureau privé et leur propre personnel ou les juges », ces annonces ne tombent pas sous le coup de cette loi. Le Commissariat est en train d'examiner l'application de cet article. Toute recommandation qui pourrait en résulter sera adressée aux autorités compétentes.

Politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor

La Politique sur les communications avec le public[7] précise d'une part où les communications avec le public doivent être assurées dans les deux langues officielles, et définit d'autre part ce qui constitue une communication. Les annonces publicitaires sont comprises dans cette définition.

Par ailleurs, la politique stipule (exigence n° 3) que « [t]oute communication avec le public émanant d'une institution fédérale, ou pour son compte, et transmise à l'échelle du pays doit donc normalement être faite simultanément dans les deux langues officielles. » [c'est nous qui soulignons] Nous sommes d'avis qu'en ce qui concerne la question de la publicité, cette phrase peut porter à interprétation. Par exemple, une ou un gestionnaire peut conclure que s'il place une annonce dans les journaux de langue officielle de la majorité dans une région donnée, il n'est pas tenu de la faire paraître dans les journaux de langue officielle de la minorité puisque son annonce n'est pas transmise à l'échelle du pays. Ceci est inexact. Il n'est pas nécessaire que l'annonce soit transmise à l'échelle nationale pour que l'institution soit tenue de la faire publier dans les deux langues officielles. Par ailleurs, si une institution place une annonce dans un quotidien de langue majoritaire le lundi d'une semaine donnée et que le journal de langue minoritaire qui est un hebdomadaire est publié seulement le jeudi, il est évident que l'institution ne réussira pas à faire paraître son annonce dans les deux journaux de façon simultanée. En réalité, plusieurs des journaux de langue officielle minoritaire ne sont imprimés qu'une fois par semaine et sont donc des hebdomadaires. Les hebdomadaires de langue minoritaire constituent un mode de communication efficace en raison du caractère

[7] Conseil du Trésor, politiques sur les langues officielles, chapitre 1-1 - Communications avec le public [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_1_f.html].

relativement permanent des annonces imprimées et de leur accessibilité à long terme, et parce que les hebdomadaires ont un bon taux de pénétration du marché et jouissent d'un lectorat stable.

En ce qui concerne la Politique sur les communications avec le public, le SCT fait observer que la phrase dont nous disons plus haut qu'elle peut porter à interprétation doit être interprétée en rapport avec la phrase précédente, qui se lit comme suit : « Lorsque la communication vise le grand public [...], il faut utiliser les deux langues officielles. » À notre avis, le fait d'interpréter la seconde phrase en relation avec la première présuppose que « grand public » a le même sens que public « à l'échelle du pays ». D'après nous, « grand public » peut aussi vouloir dire le public d'une région précise, auquel cas les deux langues officielles pourraient devoir être utilisées, selon qu'il y a ou non dans cette région une demande importante au sens où l'entend le *Règlement sur les langues officielles*.

Puisque notre exemple concerne la publication d'une annonce dans les journaux, le SCT souligne aussi le fait que, dans ce cas, il faut faire mention de la Politique sur l'utilisation des médias[8], qui traite expressément de cette question. Le SCT ajoute que la question de la publicité dans les médias de langue officielle minoritaire est traitée dans la PCGC, dont l'exigence n° 23 renferme la déclaration suivante : « [...] les institutions doivent respecter les engagements du gouvernement du Canada, énoncés à la partie VII de la *Loi [sur les langues officielles]*, de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les plans et les campagnes de publicité doivent tenir compte des besoins, des préoccupations et des préférences linguistiques de ces communautés. Les achats d'espace ou de temps dans les médias doivent inclure l'achat d'espace et de temps dans les organes d'information qui desservent la minorité francophone ou anglophone d'une collectivité. »

Nous reconnaissons que les lignes directrices émises par le SCT sur l'utilisation des médias clarifient les obligations des institutions fédérales en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et sont destinées à aider les institutions à appliquer la politique de manière efficace et efficiente. Par contre, des lignes directrices n'ont pas force de loi. Elles équivalent plutôt à de bonnes pratiques de gestion.

Nous sommes donc d'avis que les politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor devraient contenir davantage de précisions portant sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et présenter davantage de façons de les mettre en œuvre.

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

3. **de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public de façon à y inclure davantage de précisions sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et d'y aborder directement l'utilisation des médias.**

Le SCT a fait remarquer que la Politique sur l'utilisation des médias traite expressément des obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, il admet qu'il pourrait y avoir de meilleurs liens entre la Politique sur les communications avec le public et la Politique sur l'utilisation des médias. Sa Direction générale des langues officielles tiendra donc compte de la recommandation ci-dessus lors de l'examen

[8] Conseil du Trésor, politiques sur les langues officielles, chapitre 1-5 - Utilisation des médias [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_5_f.html].

des politiques sur les langues officielles, qui sera effectué l'an prochain.

Nous nous attendons à ce que la prise en considération de cette recommandation aboutisse à la prise des mesures nécessaires pour la mettre pleinement en application.

Lors des entrevues, certaines institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont exprimé le besoin d'obtenir de meilleures directives pour la mise en œuvre des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Nous avons bon espoir que la mise en application de la recommandation ci-dessus et l'établissement de liens entre les deux politiques du Conseil du Trésor susmentionnées viendront en aide à ces institutions, puisque ce dernier les encourage à s'inspirer de ses politiques pour se conformer aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

Par ailleurs, au plan de la surveillance, on nous indique que le SCT s'assure que les politiques sur les langues officielles sont appliquées au moyen d'activités de surveillance effectuées, soit par l'institution, soit par sa Direction générale des langues officielles.

Nous avons constaté que bon nombre d'institutions dont les fonctions de communication, et plus particulièrement, de publicité, sont décentralisées n'ont pas de système en place pour s'assurer que les gestionnaires connaissent bien leurs obligations en matière de communication/publicité et qu'ils et elles s'y conforment. Nous avons également été informés que les gestionnaires en région peuvent facilement faire paraître des annonces dans les journaux à l'insu des responsables à l'administration centrale. Selon les responsables des communications à l'administration centrale de certaines institutions, les gestionnaires en région ont accès aux différentes politiques fédérales et au *Guide sur la publicité*, tous disponibles sur Publiservice, et ils présument que tous les gestionnaires en comprennent bien les contenus.

Par ailleurs, d'autres institutions avouent avoir réglé plusieurs problèmes depuis qu'elles ont élaboré une directive interne qu'elles ont distribuée à tous les gestionnaires dans tous leurs bureaux à l'échelle du pays. C'est le cas du ministère des Pêches et des Océans; la directive interne élaborée en 2000 a eu pour effet de réduire le nombre de plaintes déposées contre l'institution relativement à la publicité.

Devant le grand nombre de plaintes que nous continuons de recevoir relativement au fait que les institutions fédérales manquent d'avoir recours à la presse de langue minoritaire et compte tenu de la responsabilité claire du chef des communications de veiller au respect de la PCGC, chaque institution fédérale doit renforcer la gestion de son processus de publicité et le SCT doit veiller à l'application des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

4. d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, des mesures de vérification pour voir à l'application du volet des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor portant sur la publicité et d'effectuer des vérifications périodiques;

5. d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales à élaborer des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication du gouvernement du Canada dans le cadre du fonctionnement de leur institution.

Le SCT accepte les principes de la recommandation n° 4 et a indiqué que sa Direction générale des langues officielles pourra y donner suite dans moins d'un an. Nous supposons donc que ce sera effectivement le cas.

En ce qui concerne la recommandation n° 5, le SCT insiste sur le fait que la PCGC renferme des procédures que les institutions doivent suivre. Pour ce qui est des procédures internes des ministères, le SCT estime qu'il vaut mieux laisser chaque institution intéressée s'occuper de cette question, pour autant que les procédures qu'elle élabore pour ses propres activités satisfassent aux exigences de la PCGC.

Bien que nous reconnaissions qu'il vaut mieux laisser les institutions concernées s'occuper de la question des procédures internes, nous croyons que le SCT devrait néanmoins inciter les institutions à élaborer des procédures adaptées à leur situation particulière. Les gestionnaires seraient peut-être alors plus susceptibles d'accepter les politiques.

Guide sur la publicité

Ce guide a été publié en janvier 2000 par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC, dans le but d'aider les institutions fédérales tenues de se conformer à la politique sur les communications du gouvernement à mener à bien leurs publicités en utilisant les médias appropriés.

La section intitulée « Aide-mémoire pour la publicité » contient une liste d'étapes à suivre dans le processus de publicité. On y précise, en caractère gras, qu'il faut planifier la publicité dans les deux langues officielles et on ajoute un peu plus loin, également en caractère gras, qu'il faut effectuer la correction d'épreuves dans les deux langues.

Au début du guide, dans la section « Politiques en vigueur », on indique que « [l]a *Loi sur les langues officielles* précise que les deux langues officielles doivent être utilisées et présentées sur un pied d'égalité dans toutes les formes de publicité[9]. » La version française du guide donne comme exemple : « [...] quand une annonce est publiée dans un quotidien anglophone, à l'intention d'une collectivité donnée, la même annonce doit être publiée dans un quotidien francophone équivalent diffusé dans la même collectivité. S'il n'existe pas de quotidien équivalent, il faut utiliser un média différent efficace (par exemple, la radio), ou publier une annonce bilingue dans le quotidien retenu[10]. » [c'est nous qui soulignons]

Il est bien de présenter des obligations linguistiques des institutions fédérales et de donner un exemple d'application. Par contre, nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation donnée à la *Loi sur les langues officielles* dans la version française du guide. En effet, l'exemple d'annonce fournie dans le guide est une interprétation erronée de la *Loi sur les langues officielles*. Cette dernière ne prévoit pas que les annonces doivent être publiées dans un quotidien. L'aspect d'égalité des deux langues ne veut pas nécessairement dire traitement « identique ». En ce qui concerne les médias imprimés, les hebdomadaires de langue minoritaire constituent un mode de communication efficace pour rejoindre les communautés de langue officielle puisqu'ils ont un bon taux de pénétration du marché et ils jouissent d'un lectorat stable.

Le ministère de la Défense nationale souligne le fait qu'il y a des cas où les publications de langue minoritaire n'atteignent pas une partie suffisamment vaste de la collectivité. À cet égard, nous tenons à signaler que, tandis qu'un

[9] Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Guide sur la publicité*, p. 4. [Sur Publiservice : http://publiservice.gc.ca/services/adv-pub/protected/downloads/adguide_f.pdf].

[10] *Ibid.*

journal national de langue officielle majoritaire peut permettre d'atteindre le public-cible dans le cas d'une publicité en anglais à l'échelle du pays, il n'existe pas de journal qui permette de faire de même en français. Donc, dans de tels cas, pour compenser et afin d'atteindre le public francophone à l'échelle nationale, les institutions sont tenues de placer leurs annonces dans les journaux francophones de diverses localités. Cependant, si malgré cela, il n'y a toujours pas équivalence, d'autres médias devront être utilisés.

Le *Guide sur la publicité*, dont la responsabilité incombe maintenant à Communication Canada, devrait faire la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*. L'article 30 prévoit, là où la demande le justifie, l'utilisation de médias qui permettent d'assurer une communication efficace avec chacun et chacune dans la langue officielle de son choix. Ceci dit, l'institution peut choisir d'utiliser les journaux. L'article 11 ne permet pas aux institutions d'utiliser d'autre média que les publications. En vertu de cet article, les institutions sont tenues de publier dans les deux langues officielles, soit la version française dans au moins une publication d'expression principalement française et son pendant anglais dans au moins une publication d'expression principalement anglaise. Cet article porte sur des publications « qui sont largement diffusées dans chacune des régions visées »[11], ce qui ne limite pas le choix aux quotidiens.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada :

6. **en s'inspirant des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation des médias, d'apporter, d'ici le 31 mars 2003, les correctifs qui s'imposent au *Guide sur la publicité*, pour préciser la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*;**

Communication Canada nous a informés que lorsqu'il a reçu notre rapport préliminaire, son guide était déjà en voie de révision. Communication Canada poursuivra ce travail en collaboration avec le Commissariat et le SCT et tiendra compte des lignes directrices du SCT sur la publicité, qui seront publiées sous peu dans le cadre de la PCGC.

7. **de définir dans son *Guide sur la publicité*, d'ici le 31 mars 2003, le concept d'*équivalence de publication*;**

Communication Canada définira le concept d'équivalence en collaboration avec le Commissariat et le SCT.

8. **de modifier, d'ici le 31 mars 2003, son interprétation d'*équivalence de publication* pour tenir compte des hebdomadaires.**

Communication Canada fera ces modifications en collaboration avec le Commissariat et le SCT.

Tous les documents d'appui relativement aux communications et à la publicité sont disponibles sur le site Publiservice, qui est géré par Communication Canada. Ce site intranet offre toute une gamme de services portant sur les différents médias, tel des exemples de publicité et des liens clés. Ce site est bien conçu et constitue une riche source de renseignements pour les gestionnaires en communications. Communication Canada fait observer que près de 95 p. 100 des fonctionnaires fédéraux ont accès à Publiservice et que ce nombre continue d'augmenter.

Pour les institutions fédérales énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les institutions privatisées

[11] Précité à la note 1, art. 11.

assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, l'abonnement à Publiservice est facultatif et des coûts sont associés à chaque abonnement. L'accès à Publiservice est assuré par le Réseau d'entreprise du gouvernement (REG), géré par TPSGC. Au moment où Communication Canada rédigeait ses observations sur notre rapport préliminaire, des personnes responsables au REG l'ont informé que, parmi les institutions fédérales énumérées à l'annexe III susmentionnée, le nombre de nouveaux abonnés au REG croît à un rythme tel que 90 p. 100 des institutions en question ont maintenant accès à Publiservice et donc à toute la gamme de renseignements qu'on y trouve.

Contrats avec les agences de publicité et de placement

Pour les institutions énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, TPSGC est la seule entité autorisée à émettre des contrats relatifs à la publicité, que ce soit avec les agences de publicité ou l'agence de placement attitrée du gouvernement, Média I.D.A. Vision.

Les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les institutions privatisées assujetties à la *Loi sur les langues officielles* négocient directement leurs contrats avec les agences de publicité, sans aucune participation de TPSGC.

L'étude a révélé que les contrats signés entre les institutions fédérales clientes (tant les institutions énumérées aux annexes I et II qu'à l'annexe III et les institutions privatisées) et les agences de publicité ne contiennent aucune clause faisant état des exigences à l'égard de ces dernières en matière de communication avec le public et de service au public dans les deux langues officielles.

Les personnes responsables à l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC étaient d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'inclure une telle clause dans les contrats type, puisque la responsabilité de veiller à ce que les composantes de la *Loi sur les langues officielles* sont respectées relève entièrement de chacune des institutions fédérales. De plus, elles ont ajouté que les agences de publicité qui franchissent avec succès l'exercice de présélection doivent faire la présentation d'une campagne publicitaire dans laquelle elles doivent démontrer, entre autres, leur utilisation des médias des deux langues officielles. Selon elles, les agences savent qu'elles doivent faire les publicités dans les deux langues officielles.

Nous ne partageons pas ce point de vue. L'intégration d'une clause linguistique dans le contrat avec une agence de publicité ou de placement serait un moyen plus efficace de s'assurer que les agences connaissent et respectent les obligations linguistiques des institutions fédérales en matière de communications avec le public et de service au public.

La commissaire aux langues officielles recommande donc à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

9. d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, une clause linguistique et de l'insérer dans tous les contrats signés à l'avenir avec les agences de publicité ou de placement.

Le Ministère nous a informés qu'il donnera suite à cette recommandation, bien que nous n'ayons pas encore reçu de confirmation écrite à ce propos.

La commissaire aux langues officielles recommande également au Secrétariat du Conseil du Trésor :

10. d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, et les institutions privatisées qui sont assujetties à la *Loi sur les*

langues officielles, à insérer une clause linguistique dans tous les contrats signés à l'avenir avec leur agence de publicité et/ou de placement.

Selon le SCT, le rôle du Conseil du Trésor à l'égard de ces institutions consiste à les inciter à appliquer les principes énoncés dans ses politiques et le SCT n'est pas autorisé à préciser les processus à suivre. Le SCT estime donc ne pas être en mesure de donner suite à la recommandation telle qu'elle est formulée. Cependant, la Direction générale des langues officielles du SCT est prête à rappeler à ces institutions et même à signaler, à la prochaine réunion du Comité consultatif des sociétés d'État sur les langues officielles en 2003, qu'elles doivent prendre les mesures nécessaires pour respecter les principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor.

Vu que TPSGC est disposé à ajouter une clause linguistique dans ses contrats avec les agences de publicité et l'agence de placement attitrée, nous considérons que le SCT pourrait au moins inviter les institutions fédérales dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur à suivre l'exemple de TPSGC. L'insertion d'une clause linguistique dans les contrats avec ces agences garantirait le respect, par ces institutions, des principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor, dans les cas où des tiers agissent pour leur compte.

Le greffier du Conseil privé nous a informés que la présidente du Conseil du Trésor a demandé au SCT d'examiner des mécanismes de surveillance de l'application de la PCGC par les organismes fédéraux et les sociétés d'État.

Publications francophones et anglophones à l'échelle du pays

Média I.D.A. Vision est l'agence de placement attitrée du gouvernement, c'est-à-dire, pour les institutions énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle seule est autorisée à acheter, au nom du gouvernement, de l'espace ou du temps d'antenne dans les médias. Toute publicité devant être approuvée par Communication Canada doit être soumise à Média I.D.A. Vision pour placement. Les institutions fédérales qui ne requièrent pas l'approbation de Communication Canada, énumérées à l'annexe III de cette loi, transigent habituellement directement avec les journaux.

Les responsables à TPSGC ont indiqué qu'il incombe à l'agence de placement attitrée de tenir à jour la liste des publications/journaux francophones et anglophones à l'échelle du pays et que cette responsabilité est une des conditions de son contrat avec le gouvernement. Or, nous n'avons trouvé aucune clause précise à cet effet dans le contrat.

Par ailleurs, les agences de publicité des institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des institutions privatisées n'ont pas accès à la liste de journaux de Média I.D.A. Vision, puisqu'elles ne sont pas clientes de cette entreprise.

Contrairement à ce que nous ont dit les responsables à TPSGC, nous avons été surpris d'entendre, à plus d'une reprise, de la part de responsables de publicité dans les institutions énumérées aux annexes I et II, que les agences de publicité dont elles retiennent les services n'ont pas en mains la même liste de journaux reconnus à l'échelle nationale établie par Média I.D.A. Vision.

TPSGC, à titre d'entité responsable de passer les marchés de publicité pour le gouvernement, devrait mieux s'acquitter de ses responsabilités en matière de publicité. Comme l'agence de placement Média I.D.A. Vision agit pour le compte de TPSGC, il incombe à ce Ministère de s'assurer que la liste des journaux francophones et anglophones à l'échelle du pays est tenue à jour et distribuée à qui de droit. De plus, TPSGC devrait établir les critères de sélection pour déterminer le choix des journaux

francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays et les inclure en annexe au contrat signé avec l'agence de placement.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

11. de modifier, d'ici le 31 décembre 2002, son contrat avec Média I.D.A. Vision de façon à y inclure une clause qui précise que l'agence doit tenir à jour la liste des journaux francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays ainsi que des régions desservies par ces journaux.

Le Ministère nous a informés qu'il donnera suite à cette recommandation, bien que nous n'ayons pas encore reçu de confirmation écrite à ce propos.

Dans son rapport préliminaire, la commissaire recommandait que Communication Canada prenne les mesures voulues pour rendre la liste de journaux susmentionnée accessible aux institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux institutions privatisées assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

Selon Communication Canada, Média I.D.A. Vision, son partenaire chargé de la gestion de la liste de journaux, offre déjà cette liste aux organisations et aux services de planification. De plus, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, 90 p. 100 des institutions énumérées à l'annexe III ont maintenant accès à Publiservice.

Au cours de notre étude, nous avons appris que Média I.D.A. Vision avait refusé de remettre la liste de journaux à une institution figurant à l'annexe III, parce qu'elle n'était pas une de ses clientes.

La commissaire aux langues officielles recommande donc à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

12. d'informer les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu'une liste de journaux existe et de leur expliquer comment procéder pour se la procurer.

Partenariat

Là où l'ancienne politique sur les communications du gouvernement n'abordait que de façon superficielle la question du partenariat et du parrainage, la nouvelle politique s'y penche plus sérieusement. Par contre, la seule mention touchant les langues officielles est la suivante : « [l]es exigences relatives aux langues officielles [...] figurent au nombre des exigences de communication prises en compte dans les ententes de partenariat. » (exigence n° 24). Les gestionnaires qui connaissent mal les politiques et les pratiques sont donc obligés de faire plusieurs recherches pour comprendre les exigences.

Le *Guide sur la publicité*, dont Communication Canada est maintenant responsable, traite très peu de la question de partenariat dans le domaine de la publicité. Il n'y a à l'annexe A qu'on trouve une courte définition du mot « partenariat » ainsi que la suggestion suivante quant à son utilisation : « Si une association ou un groupe reçoit des fonds du Gouvernement pour des activités de communication ou de commercialisation et que cela confère une visibilité au ministère (comme l'utilisation du mot symbole « Canada »), les représentants du ministère devraient avoir la possibilité d'approuver les produits avant que ceux-ci ne soient publiés pour s'assurer que les politiques gouvernementales, comme la Politique sur les langues officielles, sont bien respectées[12]. »

[12] Précité à la note 9, p. 16.

Les politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor ont été élaborées pour assurer le respect des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Bien qu'il existe des lignes directrices portant sur les subventions et les contributions, le SCT n'aborde pas la question du partenariat.

La publicité fédérale en partenariat avec d'autres groupes compte pour 7,5 p. 100 des plaintes déposées depuis 1998 relativement à la publicité. Nous avons constaté que les institutions fédérales disposent de peu de directives pour les guider dans ce domaine.

Nous reconnaissons que le niveau de participation fédérale dans un partenariat peut grandement varier d'une entente à une autre et qu'une règle générale de fonctionnement peut difficilement être appliquée. Raison de plus pour s'assurer que les institutions sont bien guidées.

L'étude a également révélé que certaines personnes représentant des institutions fédérales ne font pas de distinction entre les obligations à la suite d'un financement fédéral et celles à la suite d'un partenariat. Certaines institutions, comme la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) sont plus ou moins une courroie de transmission de fonds fédéraux à d'autres niveaux, comme les provinces. Les provinces distribuent ensuite ces fonds à d'autres entités, comme les municipalités. Une province ou une municipalité qui décide de placer une annonce dans les journaux le fait de son propre gré et non en partenariat avec l'institution fédérale. La participation de la SCHL est limitée à l'étape du financement du programme. Elle n'agit pas comme partenaire dans la présentation de la campagne publicitaire.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

13. de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement accordent plus d'importance à la question de partenariat relativement à la publicité et aux obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé;

14. de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public pour y préciser les obligations linguistiques des institutions fédérales dans des situations de partenariat.

En ce qui concerne la recommandation n° 13, le SCT nous a informés que des lignes directrices sur les communications relativement aux partenariats, aux ententes de collaboration et aux parrainages seront publiées dans le cadre de la PCGC bien avant le 31 mars 2003. Des lignes directrices sur la publicité seront aussi publiées dans le cadre de la PCGC avant cette date et elles traiteront des obligations linguistiques découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, elles ne remplaceront pas la Politique sur l'utilisation des médias.

Pour ce qui est de la recommandation n° 14, le SCT reconnaît qu'il serait bon de préciser les obligations des institutions fédérales dans les situations de partenariat. En conséquence, le SCT propose d'incorporer cette mesure dans le processus d'examen des politiques sur les langues officielles, dont le cadre et le calendrier sont en voie d'élaboration à sa Direction

générale des langues officielles. Le SCT soulèvera également la question auprès des directeurs et des champions des langues officielles. Cette question sera aussi prise en considération lors de l'élaboration des lignes directrices de la PCGC relativement aux partenariats, aux ententes de collaboration et aux parrainages.

Nous nous attendons à ce que le SCT prenne les mesures indiquées conformément à la recommandation ci-dessus et à ce qu'il fasse le nécessaire entre-temps pour que cette question soit adéquatement traitée dans les lignes directrices de la PCGC.

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) fait remarquer que, selon son expérience, dans beaucoup de cas, les bénéficiaires de subventions et de contributions font abstraction de la clause linguistique de leur entente et publient leurs annonces dans une seule langue. Bien souvent, il est alors trop tard pour remédier à la situation, puisque les annonces doivent être publiées durant une période donnée. L'APECA propose que les institutions fédérales responsables des annonces publiées par des tiers demandent à leur personnel de première ligne d'insister auprès des bénéficiaires sur l'importance de leurs responsabilités concernant la publicité dans les deux langues officielles dans les cas où la politique s'applique. Nous sommes d'accord avec l'APECA pour dire que les institutions fédérales devraient rappeler périodiquement aux tierces parties leurs obligations en ce qui concerne les langues officielles et la publicité.

Incidences des dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux

Dans le cadre de notre étude, nous avons rencontré des responsables à l'Association de la presse francophone (APF), qui représente 24 journaux de langue française à l'extérieur du Québec, ainsi qu'un responsable de la Quebec Community Newspapers Association (QCNA), qui représente 32 journaux communautaires de langue anglaise au Québec.

Tel que mentionné dans la partie du présent rapport intitulée « Guide sur la publicité », bon nombre des journaux de langue officielle minoritaire, que ce soit français à l'extérieur du Québec ou anglais au Québec, sont des hebdomadaires. Plusieurs d'entre eux ont comme politique de fixer le vendredi précédent la distribution du journal comme date de délai pour soumettre des commandes de publicité. Si le journal est distribué le jeudi ou le vendredi, cela veut donc dire que les institutions doivent soumettre leurs commandes de publicité près d'une semaine avant la distribution du journal. Une fois la commande placée, certains journaux accordent aux institutions un autre délai de un à deux jours ouvrables pour soumettre la maquette de l'annonce.

Les institutions interviewées précisent que les quotidiens, qu'ils soient francophones ou anglophones, requièrent à peine 24 heures d'avis pour le placement d'une publicité.

La date de tombée des hebdomadaires ne devrait causer aucun inconvénient aux institutions lorsqu'il s'agit de campagnes publicitaires dont la planification s'échelonne sur une assez longue période, comme une campagne publicitaire annuelle ou encore une campagne publicitaire dans le cadre d'un programme donné (p. ex., la campagne soulignant les effets néfastes du tabac menée par le ministère de la Santé). Une bonne

planification devrait permettre aux institutions de répondre aux exigences des dates de tombée des journaux.

Il n'en est pas de même pour les institutions qui œuvrent dans un milieu concurrentiel ou fluctuant, ce qui est le cas de transporteurs comme Air Canada et Via Rail, ou encore de l'institution Placements épargne Canada lors de sa campagne sur les obligations d'épargne du Canada.

Afin de demeurer concurrentiel dans le domaine du transport, une compagnie comme Air Canada doit régulièrement réagir rapidement à plusieurs facteurs externes. Dans ce marché, le temps d'exécution pour faire paraître une annonce étant très court, souvent à peine plus de 72 heures, ces compagnies ne peuvent pas toujours respecter les dates de tombée des journaux. Par exemple, les délais constituent une condition essentielle au succès d'une campagne de solde de places. Dans les cas où le solde est d'une durée supérieure à sept jours, la compagnie aérienne peut réussir à respecter les délais et placer une annonce dans l'hebdomadaire de langue officielle minoritaire. Toutefois, si une campagne publicitaire est d'une durée plus courte, l'institution n'est pas nécessairement en mesure de respecter les délais des hebdomadaires.

Placements épargne Canada doit elle aussi composer avec des imprévus puisque les taux d'intérêt fluctuent régulièrement. L'institution peut être appelée à la dernière minute à annuler sa commande de publicité si les taux d'intérêt changent et que l'annonce n'est alors plus pertinente.

L'article 30 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que là où elles sont tenues d'offrir le service au public dans les deux langues officielles, les institutions doivent utiliser les médias qui leur permettent d'assurer une communication efficace avec chacun et chacune dans la langue officielle de son choix. Si une institution décide que les journaux sont le meilleur média pour transmettre un certain message au public, ce choix de média vaut aussi bien pour le public francophone que pour le public anglophone. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le traitement égal des deux langues ne veut pas nécessairement dire un traitement identique.

Nous sommes conscients que les journaux de langue officielle minoritaire ne bénéficient pas des mêmes ressources que les grands quotidiens et ne peuvent pas accommoder les institutions aussi facilement que ceux-ci. Bien que la commissaire n'ait aucune juridiction sur les journaux de l'entreprise privée, elle croit tout de même que les journaux de langue officielle minoritaire pourraient examiner diverses options pour faciliter la soumission des commandes de publicité.

Nous reconnaissons que les courts délais requis par les journaux de langue officielle minoritaire représentent un défi pour les institutions fédérales qui œuvrent dans un domaine concurrentiel. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'elles ont des obligations linguistiques et elles doivent examiner toutes les possibilités afin de pouvoir y répondre. Nous considérons qu'une institution enfreint la *Loi sur les langues officielles* si elle fait paraître une annonce dans un journal de la langue de la majorité sans faire paraître la même annonce dans le journal de la langue de la minorité en raison de problèmes à respecter les délais pour placer leur commande, et qu'elle n'a pas recours à un autre moyen pour rejoindre la communauté vivant en situation linguistique minoritaire.

Une institution qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*, choisit de placer une annonce dans un journal de la langue officielle de la majorité dans une région à demande importante et qui ne peut respecter les dates de tombée des journaux de la langue officielle de la minorité, doit trouver un autre moyen de transmettre l'information à la

communauté de langue officielle minoritaire. Lors de sa campagne en 2001, Placements épargne Canada a conçu une annonce *générique sous forme de prêt à photographier* que les hebdomadaires inséraient plutôt que d'annuler la publicité prévue en raison de la fluctuation des taux d'intérêt. Le texte indiquait aux lecteurs et aux lectrices le numéro de téléphone qu'ils pouvaient composer pour s'informer du taux en vigueur. Cette pratique a permis à l'institution de réduire le nombre de plaintes déposées contre elle lors de la campagne d'obligations d'épargne d'un total de 24 plaintes en 1999 à une seule plainte en 2001. Nous croyons que les transporteurs comme Air Canada devraient envisager diverses solutions pour des problèmes semblables.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande aux institutions fédérales touchées par cette situation :

15. d'organiser, d'ici le 31 mars 2003, des rencontres exploratoires avec des représentants de l'Association de la presse francophone et de la Quebec Community Newspapers Association dans le but de trouver des solutions qui leur permettront de respecter, en tout temps, leurs obligations linguistiques en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

Communication Canada nous a informés que de telles réunions ont déjà eu lieu et continuent d'avoir lieu périodiquement afin de fournir l'information existante à l'ensemble de la collectivité des communications.

Bien que l'Association de la presse francophone n'ait pas encore été pressentie par Communication Canada à ce propos, elle s'est dite disposée à prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec ses journaux membres, pour examiner la possibilité d'allonger les délais. Son rôle se limiterait à proposer des solutions, puisqu'elle ne pourrait obliger ses membres à modifier leurs délais pour la *publicité*.

Le ministère de la Défense nationale fait observer que, bien que la plupart de ses campagnes publicitaires aient un caractère anticipatoire et soient donc planifiées longtemps d'avance, il arrive que sa publicité pour le recrutement doive être d'ordre réactionnel, par exemple lorsque le Ministère est confronté à une pénurie de main-d'œuvre spécialisée et qu'il doit puiser dans le marché rapidement à un moment donné. Cela peut vouloir dire offrir aux éventuelles recrues un incitatif, tel qu'une prime ou une allocation, ce qui nécessite l'approbation du Conseil du Trésor. Dans des situations comme celles-là, les calendriers de publication des médias ne peuvent pas toujours convenir au cycle de vie du groupe-cible. Cependant, afin de s'acquitter de ses obligations en matière de langues officielles, le Ministère communique systématiquement avec la presse de langue minoritaire.

Nous reconnaissons qu'il peut survenir des circonstances exceptionnelles qui entraînent alors des problèmes particuliers; nous sommes toutefois d'avis que les institutions doivent tenir compte de cette possibilité à l'étape de la planification.

V. PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* porte sur l'engagement du gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne[13]. » Toutes les institutions

[13] Précité à la note 1, art. 41.

assujetties à l'ensemble de la *Loi sur les langues officielles* sont tenues de se conformer aux dispositions de la partie VII.

Le discours du Trône du 30 janvier 2001 proclamait que « [l]a dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. La protection et la promotion de nos deux langues officielles sont une priorité du gouvernement, d'un océan à l'autre. Le gouvernement renouvellera son engagement à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle.... ». Ce qu'est venu réitérer le discours du Trône du 30 septembre 2002 : « La dualité linguistique est au cœur de notre identité collective. [...] Il [le gouvernement] appuiera le développement des communautés minoritaires d'expression française et anglaise [...]. Il [le gouvernement] renforcera l'utilisation de nos deux langues officielles [...] dans les communications avec les Canadiens. »

Le « gouvernement », ce sont toutes les institutions fédérales ainsi que les institutions privatisées que les autorités politiques ont choisi de désigner comme demeurant assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. Notre étude a révélé qu'il existe un manque de sensibilisation des gestionnaires en communication face à leurs responsabilités par rapport à l'application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Nous sommes d'avis que cela peut contribuer à l'interprétation erronée qu'ont certains gestionnaires de leurs obligations linguistiques en matière de communication. Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'application des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* ne peut qu'avoir un effet positif en insufflant davantage de cohésion dans la mise en application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* par les institutions fédérales.

En ce qui regarde l'application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, peu d'institutions se penchent sur le rôle que *jouent* les divers médias dans la vie des communautés de langue officielle. Pourtant, les journaux sont un reflet de l'identité des communautés qu'ils desservent et celles-ci comptent sur eux pour s'informer. Les journaux sont également un outil de communication et ont un taux de pénétration important, tant dans les communautés de langue officielle majoritaires que minoritaires. Et tout particulièrement dans un contexte minoritaire, les journaux sont des outils importants pour la survie et l'épanouissement de la communauté et de sa culture.

Les organismes qui jouent un rôle central ou fournissent des services communs maintiennent que chaque institution fédérale est responsable de veiller à respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. La PCGC fait à deux reprises mention de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* : à l'énoncé n° 2, puis au deuxième paragraphe de l'exigence n° 23, où les responsabilités des institutions fédérales à cet égard sont exposées à grands traits. Il revient au ministère du Patrimoine canadien de veiller à ce qu'une approche concertée préside à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Nous sommes d'avis que les institutions ont besoin davantage d'orientation et de conseils sur la façon de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de communication en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. En outre, un système de contrôle des activités de communication s'impose pour s'assurer que les objectifs de la partie VII sont réalisés.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien :

16. **de créer, d'ici le 31 décembre 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, des responsables de communication de quelques ministères-clés ainsi que de personnes représentant des journaux de langue officielle minoritaire francophone et anglophone dans le but de mieux sensibiliser les gestionnaires aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle;**

17. **d'incorporer, d'ici le 31 mars 2003, à son guide pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, un volet portant sur l'utilisation des médias;**

18. **de mettre en place, d'ici le 31 mars 2003, un système de contrôle pour s'assurer que les institutions fédérales, dans leurs activités de communication, se conforment aux dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

Le ministère du Patrimoine canadien a l'intention de mettre en application les recommandations ci-dessus dans la mesure de son autorité. En ce qui concerne la recommandation n° 16, le Ministère projetait de mettre sur pied, à l'automne 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada, du SCT, du Bureau du Conseil privé, du ministère du Patrimoine canadien et de médias de langue officielle minoritaire. Ce comité aura pour mandat d'examiner des moyens de promouvoir l'utilisation des médias minoritaires au sein du gouvernement. Le Ministère insistera pour que les membres du comité, dotés de l'autorité nécessaire, mettent en place des mécanismes de contrôle. Pour ce qui est de la recommandation n° 17, le guide sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* du Ministère, dont la mise à jour est en cours, renfermera une section sur les médias de langue officielle minoritaire. En outre, dans sa récente lettre d'appel à ses homologues de 28 ministères et organismes fédéraux au sujet de leur plan d'action pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, la sous-ministre leur a demandé de tenir compte de la presse de langue officielle minoritaire dans leurs activités publicitaires.

Le Ministère nous a informés qu'il a participé à des réunions avec des représentants de TPSGC et du SCT au sujet des mesures à prendre pour que l'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire se généralise au sein de l'administration fédérale.

Nous notons que la réponse du Ministère ne traite pas de la recommandation n° 18 ci-dessus. Cependant, la commissaire maintient cette recommandation.

Enfin, le greffier du Conseil privé nous a informés que le Secrétariat des communications et des consultations du Conseil travaillera avec le SCT, TPSGC et Communication Canada en vue d'améliorer les processus liés à la publicité. Ils seront appuyés par le Bureau de la collectivité des communications, qui a été créé en avril 2002 et dont l'un des objectifs est de contribuer au perfectionnement professionnel des communicateurs.

VI. CONCLUSION

La présente étude démontre que des politiques ou lignes directrices inadéquates, l'absence de mécanismes de contrôle et le manque de planification expliquent le fait que les institutions fédérales ne veillent pas à ce que toute publicité paraissant dans la presse de langue officielle majoritaire paraisse également dans la presse de langue officielle minoritaire.

Il revient aux organismes centraux (comme le SCT et Patrimoine canadien) et aux organismes de services communs (comme TPSGC et Communication Canada) de veiller à ce que les institutions soient dotées de politiques et de lignes directrices adéquates sur leurs obligations en matière de langues officielles en ce qui regarde la publicité. La politique et les lignes directrices sur les communications du gouvernement doivent non seulement faire référence aux politiques sur les langues officielles apparentées, mais encore réitérer leurs principes de base et ainsi préciser directement et en contexte les obligations en matière de langues officielles.

Par ailleurs, il faut doter les gestionnaires responsables de lignes directrices claires et cohérentes qui s'appliquent à leur situation particulière. Ainsi, il incombe à chaque institution d'élaborer des directives internes à cet égard. Ces directives doivent traiter des obligations découlant de la partie IV (Communications avec le public et prestation des services) et de la partie VII (Promotion du français et de l'anglais) de la *Loi sur les langues officielles*.

Il est essentiel que non seulement le SCT et, dans le cas de la partie VII, Patrimoine canadien, mais aussi chaque institution fédérale, se donnent des mécanismes de contrôle des activités de publicité. En outre, il importe que les obligations en matière de langues officielles soient clairement précisées dans les ententes conclues avec des tiers ou les ententes de partenariat.

Pour être en mesure de respecter les dates de tombée des journaux, une bonne planification de la part des institutions s'impose. C'est là une question particulièrement importante, car rater une date de tombée peut souvent vouloir dire favoriser un groupe linguistique par rapport à l'autre. Des discussions entre les institutions fédérales et les regroupements de presse devraient permettre de cerner les problèmes et de trouver des solutions pratiques.

Bref, il est nécessaire que les institutions fédérales fournissent aux gestionnaires responsables les renseignements et les outils dont ils ont besoin pour respecter leurs obligations en matière de langues officielles dans tous les types de publicité, et qu'ensuite elles contrôlent si les politiques et lignes directrices ont été suivies.

RECOMMANDATIONS

1. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, accordent plus d'importance à la question des obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé et en y précisant le droit des Canadiens et des Canadiennes de recevoir les communications émanant du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix.

2. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que, là où il y a mention d'obligations linguistiques, la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, renvoient le lecteur aux articles/chapitres/lignes directrices pertinents des politiques du Conseil du Trésor, de la *Loi sur les langues officielles* ou du *Règlement sur les langues officielles*.

3. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public de façon à y inclure davantage de précisions sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et d'y aborder directement l'utilisation des médias.

4. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, des mesures de vérification pour voir à l'application du volet des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor portant sur la publicité et d'effectuer des vérifications périodiques.

5. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales à élaborer des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication du gouvernement du Canada dans le cadre du fonctionnement de leur institution.

6. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada, en s'inspirant des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation des médias, d'apporter, d'ici le 31 mars 2003, les correctifs qui s'imposent au *Guide sur la publicité*, pour préciser la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

7. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de définir dans son *Guide sur la publicité*, d'ici le 31 mars 2003, le concept d'*équivalence de publication*.

8. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de modifier, d'ici le 31 mars 2003, son interprétation d'*équivalence de publication* pour tenir compte des hebdomadaires.

9. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, une clause linguistique et de l'insérer dans tous les contrats signés à l'avenir avec les agences de publicité ou de placement.

10. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, et les institutions privatisées qui sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, à insérer une clause linguistique dans tous les contrats signés à l'avenir avec leur agence de publicité et/ou de placement.

11. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de modifier, d'ici le 31 décembre 2002, son contrat avec Média I.D.A. Vision de façon à y inclure une clause qui précise que l'agence doit tenir à jour la liste des journaux francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays ainsi que les régions desservies par ces journaux.

12. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'informer les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu'une liste de journaux existe et de leur expliquer comment procéder pour se la procurer.

13. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement accordent plus d'importance à la question de partenariat relativement à la publicité et aux obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé.

14. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public pour y préciser les obligations linguistiques des institutions fédérales dans des situations de partenariat.

15. La commissaire aux langues officielles recommande aux institutions touchées par les dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux minoritaires d'organiser, d'ici le 31 mars 2003, des rencontres exploratoires avec des représentants de l'Association de la presse francophone et de la Quebec Community Newspapers Association dans le but de trouver des solutions qui leur permettront de respecter, en tout temps, leurs obligations linguistiques en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

16. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de créer, d'ici le 31 décembre 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, des responsables de communication de quelques ministères-clés ainsi que de personnes représentant des journaux de langue officielle minoritaire francophone et anglophone dans le but de mieux sensibiliser les gestionnaires aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle.

17. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien d'incorporer, d'ici le 31 mars 2003, à son guide pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, un volet portant sur l'utilisation des médias.

18. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de mettre en place, d'ici le 31 mars 2003, un système de contrôle pour s'assurer que les institutions fédérales, dans leurs activités de communication, se conforment aux dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

ANNEXE A

Plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles au sujet de publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire depuis 1998

Publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire française		
1998	273	
1999	256	
2000	170	
2001	111	
Total	**810**	**(95,5 p. 100)**

Publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire anglaise		
1998	11	
1999	8	
2000	9	
2001	10	
Total	**38**	**(4,5 p. 100)**

Total global :	**848**	**(soit 19 p. 100 de l'ensemble des plaintes recevables)**

ANNEXE B

Nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, par catégorie et par année depuis 1998

Nota : Les plaintes ci-dessous ont été jugées recevables en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Puisque les enquêtes sur ces plaintes n'étaient pas toutes terminées au moment où nous avons dépouillé les données, nous avons été incapables de faire ici la distinction entre les plaintes fondées et celles qui ne l'étaient pas.

AVIS

	Français	Anglais
1998	53	6
1999	48	8
2000	64	3
2001	26	3
Total	**191**	**20**

Total global : 211 (24,9 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)

RECRUTEMENT

	Français	Anglais
1998	39	1
1999	18	0
2000	17	4
2001	11	0
Total	**85**	**5**

Total global : 90 (10,6 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)

Annexe B (suite)

COMMERCIAL

	Français	Anglais
1998	170	2
1999	149	0
2000	66	0
2001	63	7
Total	**448**	**9**

Total global : 457 (53,9 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)

PARTENARIAT

	Français	Anglais
1998	7	2
1999	36	0
2000	10	0
2001	9	0
Total	**62**	**2**

Total global : 64 (7,5 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)

VARIA

	Français	Anglais
1998	4	0
1999	5	0
2000	13	2
2001	2	0
Total	**24**	**2**

Total global : 26 (3,1 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)

ANNEXE C

Aperçu des plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire depuis 1998

Nombre de plaintes par année		
1998	Nombre	%
Francophones	273	96,1
Anglophones	11	3,9
Total	**284**	
1999		
Francophones	256	97,0
Anglophones	8	3,0
Total	**264**	
2000		
Francophones	170	95,0
Anglophones	9	5,0
Total	**179**	
2001		
Francophones	111	91,7
Anglophones	10	8,3
Total	**121**	

Annexe C (suite)

Nombre de plaintes par article de la *Loi sur les langues officielles*

1998		
	Français	Anglais
Article 11	51	5
Article 30	220	6
Article 11 ou 30	2	0
Total	**273**	**11**

1999		
	Français	Anglais
Article 11	18	2
Article 30	237	6
Article 11 ou 30	1	0
Total	**256**	**8**

2000		
	Français	Anglais
Article 11	16	3
Article 30	152	6
Article 11 ou 30	2	0
Total	**170**	**9**

2001		
	Français	Anglais
Article 11	19	1
Article 30	92	9
Article 11 ou 30	0	0
Total	**111**	**10**

Annexe C (suite)

Provinces d'où provient le plus grand nombre de plaintes (français)

1998	Nombre	%
Ontario (RCN* exclue)	75	27,5
Nouvelle-Écosse	64	23,4
Saskatchewan	53	19,4
Île-du-Prince-Édouard	41	15,0
Alberta	21	7,7
1999		
Nouvelle-Écosse	61	23,8
Ontario (RCN exclue)	52	20,3
Île-du-Prince-Édouard	46	18,0
Alberta	39	15,2
Saskatchewan	29	11,3
2000		
Nouvelle-Écosse	60	35,3
Ontario (RCN exclue)	34	20,0
Île-du-Prince-Édouard	21	12,4
Alberta	21	12,4
Saskatchewan	13	7,6
Colombie-Britannique	13	7,6
2001		
Nouvelle-Écosse	47	42,3
Ontario (RCN exclue)	43	38,7
Île-du-Prince-Édouard	10	9,0
Alberta	8	7,2

* RCN = région de la capitale nationale

ANNEXE D

Institutions ayant le plus grand nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire déposées contre elles depuis 1998

1998 (total de 284 plaintes)	Nombre	%
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	90	32,0
Développement des ressources humaines Canada	24	8,4
Pêches et Océans Canada	15	5,3
Banque de développement du Canada	14	4,9
Défense nationale	12	4,2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	11	3,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	9	3,2
Canadien national	7	2,5
1999 (total de 264 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	61	23,1
Développement des ressources humaines Canada	44	16,7
Placements épargne Canada	24	9,1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	11	4,2
Banque de développement du Canada	7	2,7
Pêches et Océans Canada	7	2,7
2000 (total de 179 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	32	17,9
Halifax International Airport Authority	17	9,5
Développement des ressources humaines Canada	13	7,3
Postes Canada	11	6,1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	8	4,5
Canadien national	8	4,5
Défense nationale	8	4,5
Élections Canada	7	3,9
2001 (total de 121 plaintes)		
Développement des ressources humaines Canada	17	14,0
Halifax International Airport Authority	15	12,4
Industrie Canada	9	7,4
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	8	6,6
Solliciteur général du Canada	5	4,1

ANNEXE E

Liste des institutions qui ont participé à l'étude

Administration de l'aéroport international d'Halifax
Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
Air Canada
Banque de développement du Canada
Bureau du Conseil privé
Commission de la fonction publique du Canada
Communication Canada
Conseil de la radiodiffusion
et des télécommunications canadiennes (CRTC)
Défense nationale
Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
Halifax International Airport Authority
Justice Canada
Parcs Canada
Patrimoine canadien
Pêches et Océans Canada
Placements épargne Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
Société canadienne des postes
Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL)
Statistique Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)